

# **Likhetsprinsippet- en rasjonalisert myte**

En studie av bakgrunnen for- og forståelsen av likhetsprinsippet i sikkerhets- og beredskapsarbeidet

**Mastergradsoppgave i samfunnssikkerhet**

Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
**Universitetet i Stavanger**

September 2008

Dag Tomas Sagen Johannesen

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I  
SAMFUNNSSIKKERHET**

**MASTEROPPGAVE**

---

**SEMESTER:**

Vår 2008

---

**FORFATTER:**

Dag Tomas Sagen Johannesen

**VEILEDER:**

Preben Hempel Lindøe

Synnøve Serigstad (medveileder)

---

**TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:**

Likhetsprinsippet- en rasjonalisert myte

En studie av bakgrunnen for- og forståelsen av likhetsprinsippet i sikkerhets- og beredskapsarbeidet

---

**EMNEORD/STIKKORD:**

Likhetsprinsippet

Ansvarsprinsippet

Samordning

Myteperspektiv

---

**SIDETALL:**

**STAVANGER .....**

**DATO/ÅR**

## **INNHOLDSFORTEGNELSE**

<b>1.0 Innledning .....</b>	<b>5</b>
1.1 Tema og problemstilling .....	5
1.2 Motiv og begrunnelse for valg av tema og problemstilling .....	7
1.3 Det teoretiske aspektet .....	8
<b>2.0 Organisasjonsteori .....</b>	<b>10</b>
2.1 Vitenskapsteoretisk ståsted .....	10
2.2 Myteperspektivet- en institusjonell tilnærming .....	11
2.3 Forventninger til empiri: .....	15
<b>3.0 Metode .....</b>	<b>19</b>
3.1 Metodologi og valg av metode .....	19
3.2 Dokumentstudie og valg av dokument: .....	20
3.2.1 Analyse av dokument .....	21
3.3 Intervju og valg av informanter .....	22
3.3.1 Gjennomføring av intervju .....	23
3.3.2 Bearbeiding, kategorisering og analyse av intervju .....	24
3.4 Et kritisk blikk på studien .....	25
<b>4.0 Bakgrunn, Kontekst og aktører .....</b>	<b>28</b>
4.1 Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet .....	28
4.1.1 Fra sivilt beredskap til samfunnssikkerhet .....	30
4.2 Aktører .....	35
4.2.1 Departementene .....	35
4.2.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap .....	36
4.2.3 Fylkesmannen .....	37
4.2.4 Kommuner .....	38
4.3 Oppsummering kontekst og aktører .....	39
<b>5.0 Likhetsprinsippet før og nå .....</b>	<b>40</b>
5.1 Bakgrunnen for likhetsprinsippet .....	40
5.1.1 En todelt likhet i det sivile beredskap .....	40
5.1.2 Likhetsprinsippet ”dukker” opp .....	44
5.1.3 Regjeringen ”fjerner” fred og krig .....	46
5.2 Forståelsen av LP .....	48
5.2.1 Fred, krise og krig- ”en sånn frase” .....	48
5.2.2 Likhetsprinsippet- den umiddelbare beskrivelsen .....	49

5.2.3	Hva forstår vi at skal være likt i organiseringen .....	50
5.2.4	Synet på begrunnelsen som legges til grunn for likhetsprinsippet .....	54
5.2.5	Likhetsprinsippet- logisk, selvfølgelig og naturlig .....	56
5.2.6	Momenter for god krisehåndtering.....	59
5.2.7	Når LP har en uhensiktsmessig funksjon .....	62
<b>6.0</b>	<b>Diskusjon og tolkning.....</b>	<b>64</b>
6.1.1	Historie, begrepsfesting og rasjonalisering av likhetsprinsippet .....	64
<b>6.2</b>	<b>Forståelsen av LP og påvirkning av sikkerhets og beredskapsarbeidet .....</b>	<b>71</b>
6.2.1	Adoptering av LP .....	71
6.2.2	Oversettelse av LP.....	74
6.2.3	Likhetsprinsippet - den umiddelbare beskrivelsen.....	75
6.2.4	Infeksjon.....	79
<b>7.0</b>	<b>Avslutning og konklusjon .....</b>	<b>82</b>
	<b>Referanseliste.....</b>	<b>85</b>

## 1.0 INNLEDNING

Det norske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bygger på tre grunnleggende prinsipper; ansvar-, likhet- og nærhetsprinsippet. Disse prinsippene defineres og presenteres i et utall av ulike dokumenter, som offentlige dokument, i veiledere fra direktorat og i kommunale beredskapsplaner. I den siste stortingsmeldingen (St.meld. nr. 22 (2007- 2008)) om samfunnssikkerhet beskrives prinsippene som følger:

*Ansvarsprinsippet* innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

*Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.

*Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.  
(s. 10)

Med dette som utgangspunkt forstås prinsippene som et virkemiddel for å styre sikkerheten og fordele ansvar og oppgaver innen forebygging og beredskap (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve, 2004). Denne oppgaven tar for seg nettopp spørsmålet om hva likhetsprinsippet er, hvordan vi forstår det, hvordan dette kan påvirke sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

### 1.1 Tema og problemstilling

Organisering under en krise er et viktig aspekt for responsen som utøves. Ulike organiseringer av myndigheter, organisasjoner og samfunnet forøvrig kan være avgjørende for en god krisehåndtering. Krisehåndtering innbefatter alle områder, fra forebygging i forkant, til responsen under krisen og til den lange avviklingen i forlengelsen av krisen. Ansvar for krisehåndteringen kan gjerne være regulert og styrt av lover, forskrifter og forventninger, men det er til sist den utøvende håndteringen som gir resultatene for en vellykket håndtering. Likhetsprinsippet i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge går direkte inn i utfordringene mellom den daglige organiseringen og organiseringen i en krise. Likhetsprinsippet beskrives ofte ved at organiseringen i krise skal være mest mulig lik den daglige organiseringen. Tolket rasjonelt vil dette kunne bety at en organisasjon som er godt organisert i utgangspunktet også vil kunne forventes å fungere godt når krisen først har oppstått og motsatt. Organisasjoner og reorganisering kan også sees på som en måte å håndtere risiko på. Organisasjoner er i denne sammenheng en kritisk faktor for

risikohåndtering fordi de både håndterer risiko og er potensielle produsenter av risiko (Lægreid og Serigstad, 2006).

Sikkerhetsarbeidet har skiftet karakter flere ganger i løpet av de siste tiårene; fra fokus på sikkerhet gjennom teknologiske løsninger, til sikkerhet gjennom reduksjon av feilhandlinger, til dagens epoke hvor fokuset er på organisasjon og sikkerhetsledelse. Relasjoner og samspill mellom ulike faktorer i organisasjoner og samfunn blir vektlagt, og man er opptatt av at koplingene mellom teknologi, organisasjon og individ (Aven m.fl., 2004). Dette preges av et optimistisk syn på at sikkerhet kan skapes gjennom systemer for planlegging og ledelse. Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet er et eksempel på myndighetenes virkemiddel for styring av sikkerhet og fordeling av ansvar og oppgaver innen forebygging og beredskap (Aven m.fl., 2004).

I St.meld. nr. 24 (1992-1993) Det fremtidige sivile beredskap beskriver man daværende organisering, og kobler blant annet likhet til den vesentlige betydningen av at folk flest kan henvende seg til de samme organer som under normale forhold, og at myndighetsutøvelsen skjer gjennom samme ledd. Etter flommen på Østlandet (St.meld. nr. 37 (1995-1996)) beskriver man at organiseringen av krisehåndtering i Norge baserer seg på færrest mulig endringer i forhold til en virksomhets normale organisering. Sårbarhetsutvalget (NOU, 2000) begrunnet likhetsprinsippet med *"[...] at den som utfører samfunnsoppgaven i fred, også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig"* (s. 26). I denne begrunnelsen kobles blant annet prinsippet til begrepene fred, krise og krig. I den siste stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet beskrives prinsippet uten noen videre begrunnelse ved at *"likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser"* (St.meld. nr. 22 (2007- 2008), s. 10). Oppgaven tar for seg aktuelle offentlige dokument, policydokument og veiledere om sikkerhet og beredskap i eksploreringen av hva likhetsprinsipper er i dette arbeidet.

Sett i et tradisjonelt planleggingsperspektiv, hvor prinsipper anses som virkemidler, så vil tolkningen og forståelsen av prinsippene være viktig. Her rettes oppmerksomheten mot rådgivere som arbeider med beredskap i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og ulike beredskapskonsulenter, -rådgivere eller - koordinatorene i ulike kommuner. Deres beskrivelse og vektlegging av prinsippet vil kunne gi noen antagelser og mulige forklaringer på hvordan prinsippet har forankret seg i organisasjonene. Oppgaven søker derfor å utforske

hvordan man beskriver og forstår likhetsprinsippet og hva prinsippet betyr for beredskapsarbeidet. Følgende problemstillinger er derfor konkretisert:

1. Hva er likhetsprinsippet i sikkerhets- og beredskapsarbeidet?
2. Hva forstås med likhetsprinsippet blant beredskapsrådgivere?
3. Hvilken betydning kan forståelsen av likhetsprinsippet ha for sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og hvorfor har det en slik betydning?

## **1.2 Motiv og begrunnelse for valg av tema og problemstilling**

Studier og erfaringer fra arbeid med sikkerhet og beredskap har gitt meg et inntrykk av at vi omtaler og bruker ansvar-, likhet- og nærhetsprinsippet ulikt. Eller kanskje rettere sagt gir vi en ordrett beskrivelse av prinsippene, slik de presenteres i ulike stortingsmeldinger og andre dokumenter. I en forelesning ved masterstudiet i samfunnssikkerhet uttalte en gjesteforeleser fra DSB at: ”prinsippene var vel i utgangspunktet tenkt som prinsipper for et mer overordnet nivå” [fritt oversatt]. Under min deltakelse i arbeide med en beredskapsplan for hovedkontoret til en av de store beredskapsorganisasjonene i Norge, uttalte en prosjektmedarbeider: ”trenger vi egentlig noen særlig beredskapsplan når vi skal gjøre alt nesten likt som vi gjør til vanlig” [fritt oversatt]. Videre erfarer jeg at flere beredskapsplaner, på ulike nivå, starter med en beskrivelse om at *ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet er lagt til grunn for denne planen*. Det er derfor interessant å vite hva man forstår med prinsippene når disse legges til grunn og på hvilket nivå disse skal gjelde.

I kapittelet over gis det noen korte beskrivelser på hvordan likhetsprinsippet fremstår ulikt i ulike dokumenter. Men de ulike dokumentene gir lite videre omtale av hva prinsippet innebærer, hvordan vi bør forstå prinsippet eller hvordan dette bør få implikasjoner for praksis. Av den grunn synes derfor problemstillingene over å være nyttig.

Den norske forvaltningen i Norge har vært preget av sterke fagdepartement og sektorvise kommunale organiseringer. Dette står i kontrast til det økende fokuset på samordning av ressurser i forhold til krisehåndtering. Riksrevisjonen rettet blant annet nylig søkelyset på justisdepartementets samordningsrolle på departementsnivå (Riksrevisjonen, 2008). Problemstillingen er derfor relevant i den grad det gir innblikk i om forståelsen av likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering, påvirker fokuset på samordning av ressurser

på tvers av sektorene. Likeledes vil det være nyttig å se på hvilket nivå i organisasjonene likhetsprinsippet bør få implikasjoner. For eksempel kan dette omfatte de ulike forvaltningsnivå ned til roller og enkeltpersoner i organisasjoner. Sterke prinsipper kan bidra til en enhetlig tenkning sett i lys av et organisasjonsperspektiv, men kan også bidra til å smalne inn ”synsvinkelen” på utviklingens retning når noe gjentas ofte nok. Dette setter søkelyset på om prinsippet rom for- eller motiverer til nytenkning i beredskapsarbeidet. Likeledes vil aktørenes erfaringer med ulike kriser også skape et utgangspunkt for hvordan man forstår og er enig i begrunnelsene for likhetsprinsippet, nemlig at den som utfører en oppgave i det daglige også har den beste forutsetningen for å utføre oppgaven i en krise. Slike meninger og erfaringer synes derfor meningsfylt i forhold til utviklingen av prinsippene som utgangspunkt for sikkerhets og beredskapsarbeidet i samfunnet.

Ansvars-, nærhets-, og likhetsprinsippet omtales og henvises ofte til samlet, og prinsippet om ansvar er helt klart dominerende i ulike omtaler. Hvordan likhetsprinsippet forholder seg til eller forstås i forhold til de andre prinsippene vil også være relevant innenfor forståelsesrammen. Dette bringer det da over i hva som er utgangspunktet og har ligget til grunn for utviklingen av prinsippet. Har det utviklet seg gjennom rasjonelle vurderinger eller er det normer og retninger i samfunnet som har vært av betydning for etableringen av prinsippet

### **1.3 Det teoretiske aspektet**

Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der det utvikles sosialt skapte normer for hvordan organisasjonens former bør se ut. Blant annet kan sosialt skapte normer i organisasjoner dreie seg om former som organisatoriske strukturer, prosesser, prosedyrer og ideologier. Når disse blir normer for ”god organisering” kan de virke som ”regler” eller ”fakta” og begrenser organisasjonens mulighet til å velge alternative former (Røvik, 1992). Oppgaven tar derfor utgangspunkt i at LP sees på som en sosialt skapt norm eller -organisasjonsidé i omgivelsene og tolkes i lys av myteperspektivet. Perspektivet gir forklaringsfaktorer knyttet til dominerende verdier og normer i omgivelsene som igjen påvirker handlingsrommet til organisasjoner og aktører. Fordi beredskapsrådgivere i organisasjoner bidrar til å forme de verdiene og handlingene som legges til grunn i beredskapsarbeidet, er det også relevant å se på deres forståelse av omgivelsens myter, herunder LP.



Studien må sees i lys av at tolkningsrammen baserer seg på ett teoretisk institusjonelt organisasjonsperspektiv- myteperspektivet. Dette plasserer seg innenfor en sosialkonstruktivistisk vitenskapstradisjon. I det følgende vil det gjøres en utfyllende omtale av det teoretiske grunnlaget.

## 2.0 ORGANISASJONSTEORI

Denne oppaven legger til grunn en institusjonell organisasjonsteoretisk tilnærming i et *myteperspektiv*, *translasjonsteoretisk perspektiv* og til *virusteorien*. Christensen Lægerid, Roness og Røvik (2004) skiller mellom en instrumentell- og en institusjonell tilnærming i deres beskrivelse av organisasjonsteori for offentlig sektor. Et av hovedskillene mellom de to tilnærmingene er at de instrumentelle ser på organisasjoner som et redskap eller verktøy for lederne for å realisere bestemte mål og verdier, og gir dermed begrensninger for den enkeltes handlingsrom. Institusjonelle perspektiver gir derimot rom for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer og dermed en selvstendig innflytelse på beslutningsatferd.

Christensen m.fl. (2004) skiller den institusjonelle tilnærmingen ut ifra henholdsvis kulturperspektivet og myteperspektivet og de er begge basert på en *logikk om det passende*. Det vil si at man handler ut fra erfaringer om hva som har fungert bra tidligere, Kulturperspektivet, eller hva som oppleves som rimelig akseptabelt i de omgivelsene organisasjonen handler innenfor, Myteperspektivet. Med andre ord så skiller de institusjonelle perspektivene seg fra hverandre ved at førstnevnte fokuserer på interne verdier og normer i organisasjonene, altså institusjonaliserte organisasjoner, og sistnevnte fokuserer på verdier og normer som finnes i organisasjonenes omgivelser, institusjonaliserte omgivelser (Christensen, 2004 s. 13). Det translasjonsteoretiske perspektivet og virusteorien brukes i oppgaven som et utfyllende grunnlag i forståelsen av hvordan organisasjonsideer tas inn og spres i organisasjonene (Røvik, 2007).

### 2.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

I oppgaven baserer det institusjonelle organisasjonsteoretiske rammeverket seg til myteperspektivet og translasjons- og virusteorien. I teoribidraget fra Christensen m.fl. (2004) kobles disse teoriene til myteperspektivet som helhet, og de bygger alle på et sosialkonstruktivistisk perspektiv. Røvik (Røvik, 2007) har en mer pragmatisk tilnærming til det translasjonsteoretiske perspektivet og virusteorien i det han kaller *pragmatisk institusjonalisme*.

Sosialkonstruktivismen er en fellesbetegnelse for en rekke teorier om samfunnet og kultur (Jørgensen og Phillips, 2005). Den er dominerende i mange institusjonelle tilnærminger og preger mange post-moderne bidrag (Røvik, 2007). Organisasjoner befinner seg i sosialt skapte omgivelser, og den enkelte organisasjon bidrar også selv til de sosiale konstruksjonene av omgivelsene. På denne måten blir organisasjoner kontekstbetinget og oppfattes ikke som fenomener som fungerer i henhold til lovmessigheter, og er en arena for utvikling og fortolkning av symboler og meninger (Røvik, 2007). Verden blir kategorisert gjennom vår egen oppfatning av virkeligheten, og er historisk og kulturelt betinget. Men selv om kunnskapen og identiteten forandrer seg er man likevel i konkrete situasjoner relativt fastlåst, og ulike situasjoner setter rammer for hva en person kan påta seg og si som aksepteres som meningsfullt (Jørgensen og Phillips, 2005).

Den pragmatiske tolkningsrammen, pragmatisk institusjonalisme, som Røvik (2007) legger til grunn inspireres av det sosialkonstruktivistiske og modernistiske spenningsfeltet. I denne oppgaven vil den pragmatiske tolkningsrammen fortrinnsvis påvirke forståelsen av hvordan organisasjonsideer eventuelt får effekter i organisasjoner. I den modernistiske tradisjonen legges det vekt på at organisasjonsideer er redskaper for effektivisering. Organisasjonsideene er aktørenes rasjonelle vurderinger om hva som er de beste organisasjonsformer og virkemidler for å oppnå best mulig resultater. De sosialkonstruktivistiske synspunktene er nærmest det motsatte. Istedenfor at organisasjonsideer sees på som middel for effektivitet innad virker de som legitimerende symboler utad, altså ideer og praksis holdes adskilt. På den måten gir sosialkonstruktivismen mindre forklaring på hva som skjer med ideer når de først er kommet inn i organisasjonene. I denne sammenheng inntar Røvik (2007) en pragmatisk tilnærming i det han mener at ideer ikke bare fungere som symboler som holdes adskilt og har lite påvirkning på praksis, men han åpner for at aktørene faktisk også kan også ha en bevisst og rasjonell tilnærming til å effektivisere organisasjonsideer som er tatt inn i organisasjonen. Røvik tar likevel høyde for at:

”[...] det som overføres ikke er objekter, eller ting, men idémessige representasjoner. Overføring er derfor langt mer enn transport: det er også translasjon og dermed transformasjon, dvs. At noe forsøkes kopiert, noe legges til, mens annet trekkes fra og så tilpasses og blandes (2007, s. 56).

## **2.2 Myteperspektivet- en institusjonell tilnærming**

Organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte omgivelser hvor de møter sosialt skapte normer for hvordan organisasjonene bør utforme seg. Offentlige organisasjoner må forholde

seg til slike organisasjonsformer og forsøke å inkorporere disse sosialt skapte normene, eller *mytene* som de kalles (Christensen m.fl. (2004, s. 67), selv om disse ikke nødvendigvis gjør organisasjonene mer effektive. Mytene sprer seg gjerne raskt mellom organisasjoner, de imiteres og tas gjerne inn i organisasjonene uten at de gir noen særlig endringseffekt. Organisasjonene blir på denne måten mer lik hverandre på overflaten. Det har med andre ord foregått en dekontekstualisering av organisasjonsideer og de er dermed gjort allment aksepterte og generaliserbare (Christensen m.fl., 2004; Røvik, 2007). Ledere i offentlige organisasjoner kan gjerne beskrive at det iverksettes endringsprosesser eller nye virkemidler som virker tilsynelatende gode og effektive, men som i realiteten fører til lite faktiske endringer (Christensen m.fl. (2004).

Normene eller mytene bidrar til at organisasjonen kan søke legitimitet fra omgivelsene. Organisasjoner kan ikke overleve ved bare og være effektive, men de må også være akseptert i omgivelsene (Talcott Parson, 1956, i Christensen m.fl., 2004) Uttrykk for at man følger aksepterte og sosialt skapte normer, som tidsriktige strukturelle former, prosedyrer eller rutiner, bidrar til denne legitimeringen, og det selv om de bevisst eller ubevisst ikke fører til faktisk endring i organisasjonen. På denne måten kan mange tidsriktige organisasjonsformer som offentlige organisasjoner gjerne skal ha fremstå som *moter*. I de senere årene kan dette for eksempel være fristilte organisasjonsformer, konkurranseutsetting og servicekontorer. Det mest kjente settet av organisasjonsoppskrifter offentlig sektor i dagens samfunn er uten tvil New Public Management (NPM) (Christensen m.fl. (2004). For offentlige organisasjoner er de institusjonelle omgivelsene ofte veldig sammensatte og det kreves legitimitet fra mange, ikke bare interne, men også eksterne aktører i omgivelsene.

Logikken om at ideer spres på grunnlag av moter begrunnes gjerne i to motsetningsfylte motiver. Det ene er ønsket om å skille seg ut som ny og unik, og det andre er ønsket om å leve opp til konvensjoner, altså at man er lik andre. Sistnevnte motiv ligger gjerne til grunn der organisasjonsideer eller konsept har fått så stor spredning at det er blitt en konvensjon [...] *som setter seg igjennom som en opplevd tvang hos de gjenværende som enda ikke har adoptert, om å sørge for å gjøre det* (Røvik, 2007, s. 361). Røvik (2007) gir en nyansert vinkling i forhold til motebegrepet og dets svakheter i å beskrive adaptering av organisasjonsideer. Blant annet kan det gi en forestilling om at ledere som adopterer en moteriktig idé gjerne gjør det av begeistring og legitimitet, snarere enn på grunnlag av rasjonell kalkulasjon. Røvik mener derfor at *virus* metaforen (se under) gir en mer

differensiert mulighet for beskrivelse av de mekanismer som kan virke når ideer adopteres og implementeres i organisasjoner.

Myter fremstår gjerne som rasjonelle- rasjonaliserte myter. Det vil si at de gjerne oppfattes som legitimerede *oppskrifter* på hvordan man bør utforme organisasjonen for effektiv måloppnåelse. Det er gjerne en oppfattelse og tro på at oppskriftene er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt. Likevel opplever ofte organisasjoner at virkningen ved å adoptere oppskriftene ikke ble som forventet. På tross av dette blir ofte oppskriftene likevel institusjonalisert. Christensen m.fl. (2004) beskriver dette slik:

”[...] relativt uavhengig av om mytene har de forventede virkningene eller ikke, er de likevel gjerne *institusjonalisert*, i den forstand at de i en periode tas for gitt som de tidsriktige, effektive, moderne og sogar ”naturlige” måtene å organisere på. At oppskriften er institusjonalisert kan slik sett omskrives til at den er blitt selvfølgeliggjort.” (s. 67)

Myter er ikke totale oppskrifter på hvordan man skal forme en hel kompleks organisasjon. De kan sees på som byggesteiner eller komponenter, f.eks. avgrensede ideer om god organisering eller om hva som til enhver tid er de riktige rutiner, prosedyrer, organisasjonskultur osv. Ofte er oppskriftene konseptualisert, altså at de kan gjenkjennes ved et begrep. Det er likevel ikke slik at organisasjonsoppskrifter opptrer likt i alle organisasjoner. Ofte er oppskriftene forholdsvis rundt utformet og gir dermed stor grad av frihet til egne tilpasninger. Christensen m.fl. (2004) beskriver for eksempel forsøkene på å innføre flat struktur og selvstendige resultatenheter i norske kommuner ved århundreskifte. Dette har gitt svært mange lokale versjoner av de to ideene.

Rasjonaliserte myter har gjerne en uklar historie. Ofte vil det være vanskelig å datere populære organisasjonsideer, med andre ord fra hvor og når de ble utviklet. Likevel, på tross av at myter ofte er forholdsvis generelle og tidløse, går det likevel an å identifisere grupper eller aktører som er sterkt involvert i utforming og spredning av bestemte ideer eller oppskrifter. Det er gjerne instanser som i lys av sin posisjon eller status har mulighet til å autorisere bestemte myter, slik at disse populariserer og spres mellom organisasjoner. Dette kan blant annet være nasjonale eller internasjonale offentlige organisasjoner, sterke organisasjoner på bestemte fagområder innen høyere utdanning eller mediabedrifter (Christensen m.fl., 2004). Men en autoritet kan også i denne sammenheng være at oppskrifter, ideer eller organisasjoner blir oppfattet som spesielt fremgangsrike eller vellykkede (Røvik, 1992).

En viktig forutsetning for etablering og spredning av oppskrifter er at de ulike organisasjonene har noe felles:

”Med andre ord, ulike organisasjoner må bli omformet fra det konkrete nivået, for eksempel et statsforetak, et direktorat, en kommune, der de framstår som helt forskjellige, og til et mer abstrakt plan der de kan bli oppfattet som relativt like.”  
(Christensen m.fl., 2004, s. 77)

En slik felles likhet har ført til forestillingen om at ulike organisasjoner deler lik identitet og oppfatter og presenterer seg som en organisasjon.

En forutsetning for at organisasjoner skal adoptere en oppskrift er at de blir oppmerksomme på denne. Ofte er dette personer, gjerne i ledelsen som blir begeistret for en oppskrift. Oppskriftene kan til og med bli oppfattet som de ”eneste”, ”naturlige” eller ”innlysende” måtene for en god organisering (Zucker, 1987 i Røvik, 1992). Dette kan føre til tanken om at organisasjoner i prinsippet ikke har hatt noe reelt valg om å adoptere eller at det bare er å følge konvensjoner. DiMaggio og Powell (1983, her i Christensen m.fl., 2004) beskriver tre ulike grunner til adoptering: I den første kan det være at organisasjoner ”tvinges” eller pålegges å innføre bestemte oppskrifter, *tvangsmessig adoptering* for eksempel innføring av internkontroll i offentlige organisasjoner. Den andre er adopteringen som skjer som følge av ulike faggruppers og profesjoners felles normer, verdier og kunnskaper som bidrar til å spre myter, altså *normativ basert adoptering*. Her trekkes det for eksempel frem reformbølgen i New Public Management (Christensen m.fl., 2004). Den tredje er *mimetisk adoptering* hvor organisasjoner prøver å etterligne andre organisasjoner som man oppfatter som suksessrike eller har anseelse.

Organisasjoner kan ofte føle et press fra de institusjonaliserte omgivelsene til å inkorporere de rasjonaliserte legitime oppskriftene, men dette er ikke ensbetydende med at det får innvirkning på praksis:

“Det å adoptere et institusjonalisert formelement er ikke ensbetydende med at dette også vil bli koblet til praksis og får innvirkning på pågående aktiviteter og etablerte handlingsmønster (Røvik, 1992).”

Christensen m.fl. (2004, s.83) kaller dette *frikobling*. Det vil si at adopterte legitime oppskrifter blir *frikoblet*, spesielt fra de aktiviteter som er av betydning for produksjon og effektivitet. Det blir på en måte liggende på overflaten, eller det som noen vil skille fra hverandre som *skall* og *kjerne* (Røvik, 1992). Dette leder til at man adopterer oppskrifter, men

disse blir bare avsett som et ytre skall og organisasjonens ”ansikt” utad. Hensynet til effektivitet og kjerneaktiviteten i organisasjonen blir den indre kjernen som viser seg som den faktiske praksis.

Flere hevder videre at tidsaspektet også har en betydning. Det vil si at adopteringsprosessen og iverksettelsesprosessen gjerne strekker seg over relativt lang tid og at det derfor kreves en mer utfyllende beskrivelse av denne prosessen i organisasjoner. Denne betydningen beskrives blant annet som henholdsvis *virusteorien* (Christensen m.fl., 2004; Røvik, 1992, 2007) og *editerings-* (Røvik, 1992), *oversettelses-* (Christensen m.fl., 2004) eller *translasjonsteori* (Røvik, 2007). Når nye populære eller anerkjente oppskrifter presenteres for organisasjonen merker man dette først å fremst gjennom nye begreper og argumenter. Ofte er nettopp slike oppskrifter godt språkliggjorte ideer. Selv om organisasjonene ikke bevisst går inn for å tilegne seg disse nye oppskriftene, vil de nye begrepene likevel tas i bruk (”infinere”) i organisasjonen og i kommunikasjonen med andre i omgivelsene. På relativt lang sikt vil derfor de populære oppskriftene likevel føre til faktisk endring i organisasjonen. Virusteorien handler med andre ord om hva [...] *organisasjonsideer ”gjør” med organisasjoner når man forsøker å adoptere og implementere dem* (Røvik, 2007, s. 338). Med oversettelsesteorien handler det om hvordan organisasjonene omformer og tilpasser oppskriftene til å passe egen organisasjon, med andre ord om hva organisasjonen gjør med oppskriftene eller organisasjonsideene. Det kan for eksempel være måten man omtaler oppskriften eller standarden på, slik at denne skal bli akseptert, adoptert og koblet til praksis. Røvik (1992) beskriver et eksempel fra en kommune hvor man ved å endre begrepet målstyring til aktivitetsplanlegging, som i utgangspunktet bare var et annet begrep på samme oppskrift, klarte å etablere standarden som styrende for den etablerte praksis. Dette gjør at når myter og oppskrifter spres og adopteres i ulike organisasjoner blir de kontinuerlig oversatt og omformet til nye varianter. To organisasjoner kan på denne måten også uttrykke at de har adoptert en populær oppskrift, mens de ved nærmere undersøkelse har forholdsvis ulik praksis.

### **2.3 Forventninger til empiri:**

Offentlige organisasjoner må forholde seg til et uttall av formelle regler og normer i omgivelsene for hvordan organisasjonen bør eller må organisere og forholde seg. Innledningsvis i denne oppgaven beskrives LP som et virkemiddel for å forme og påvirke sikkerhets og beredskapstenkningen i Norge. Dette kan på den ene måten sees på som et

bevisst rasjonelt instrumentelt virkemiddel eller et verktøy for å realisere bestemte mål for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Myteperspektivet baserer seg på den andre siden på logikken om det passende. Organisasjonene handler ut ifra det som oppleves som rimelig akseptabelt i omgivelsene, altså de institusjonaliserte verdiene og normene i omgivelsene. Likhetsprinsippet er stadfestet i alle de siste stortingsmeldinger og offentlige utredninger om samfunnssikkerhet de senere årene, og det forventes å finne at dette er et godt kjent og legitimt prinsipp i DSB og i kommunene. Det er lite som tyder på at det er gjennomgående motstand mot prinsippet eller at det har vært særlig debatt om det er et funksjonelt prinsipp eller ikke. Med andre ord så vil LP, i lys av myteperspektivet, oppfattes som en akseptert oppskrift på hvordan man bør organisere for en best mulig krisehåndtering.

I forhold til den historiske bakgrunnen så forventes det å ikke finne noen klar beskrivelse av opprinnelsen for LP. Rasjonelle myter viser seg ofte ganske generelle og tidløse, på tross av at det likevel ofte gis fortellinger om mytenes opprinnelse og historie. En gjennomgang av offentlige dokument, enkelte veiledere og rapporter gir derfor ikke noen forventninger om å finne en klar bakgrunn eller opprinnelse for LP, ei heller gjennom intervjuene. Likevel gir myteperspektivet antagelser om at enkelte fortellinger om opprinnelsen eller historie vil gjøre seg gjeldende i empirien. Videre kan det forventes at konteksten som arbeidet med sikkerhet og beredskap har foregått i vil ha hatt innvirkning på utformingen, spredningen og institusjonaliseringen av LP.. Med dette menes hvilke fremtredende verdier, normer forhold i samfunnet som har påvirkning på utviklingen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Fordi myter ofte fremstår som forholdsvis generelle, forventes det ikke å finne noen klar og beskrivende omtale av hvordan LP får implikasjoner for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det forventes også at LP fremstår som generaliserbart til en stor del ulike organisasjoner, altså at det har tegnet seg en dekontekstualisering av prinsippet.

Myteperspektivet beskriver at oppskrifter ofte er konseptualisert. Med andre ord at ideene om rutiner, prosedyrer eller de til enhver tid ”riktige” måtene å organisere på kan gjenkjennes i begreper. I denne undersøkelsen forventes det derfor å finne at LP og eventuelt ansvars- og nærhetsprinsippet har kommet frem gjennom ideer eller tidligere praksis og ut ifra dette begrepsfestet. Myteperspektivet vektlegger blant annet at mytene gjerne fremstår som rasjonelle myter. Med dette kan vi forvente å finne at LP, i den grad det fremstår som en organisasjonsoppskrift, gjerne oppfattes som at den er kommet frem gjennom vitenskapelige eller rasjonelle vurderinger og på den måten er normativ i forhold til en god kriseorganisering.



Videre forventes det å finne at selv om oppskriftene oppfattes som rasjonelle, så vil gjerne informantene i kommunene eller i DSB beskrive at virkningen ved å adoptere oppskriften ikke ble som forventet. Dette vil spesielt være å forvente hos informantene som har mye erfaring fra sikkerhets- og beredskapsarbeid hvis hensikt har vært å adoptere LP i organisasjonen. Relativt uavhengig av om oppskriftene har den forventede virkningen eller ikke forventes LP likevel å være institusjonalisert i omgivelsene. Med det menes i lys av myteperspektivet at LP gjerne tas for gitt som den tidsriktige, effektive og ”naturlige” måten å organisere på. Med andre ord kan prinsippet fremstå for informantene som en selvfølgelighet. Det kan også i lys av dette forventes at LP fremstår i dokumenter om sikkerhets- og beredskapsarbeid som et relativt klart begrepsfestet prinsipp, uten noen særlig videre forklaring eller rettferdiggjøring av prinsippet.

Offentlige organisasjoner er også avhengige av å være akseptert i omgivelsene. Uttrykk for at man følger de aksepterte og sosialt skapte normene eller mytene bidrar til denne legitimeringen. I denne sammenheng kan vi forvente at informantene, sett i lys av at de prater på vegne av organisasjonen, gir uttrykk for at henholdsvis kommunen eller DSB legger LP til grunn for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i organisasjonen. Myteperspektivet legger i denne sammenheng vekt på at det gjerne gis uttrykk for at man følger normene selv om det bevisst eller ubevisst ikke fører til faktisk endring i organisasjonen. Det forventes ikke at denne oppgaven gir noe klart svar på om LP har gitt noen faktiske endringer for kommunene eller for DSB, men det forventes at den i noen grad kan fange opp erfaringer som kommunene eller DSB har med sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og på denne måten gi uttrykk for eventuelle effekter i organisasjonen. Det er likevel viktig å være bevisst på at organisasjonsoppskrifter ikke opptrer likt i alle organisasjoner. Oppskriftene eller mytene er byggesteiner eller komponenter. LP gir på denne måten offentlige organisasjoner store frihetsgrader til egne tilpasninger. Det forventes derfor også at det kan være klare ulikheter i forståelsen av prinsippet og hvordan dette skal få ”innpass” i organisasjonen. Den offentlige organiseringen i Norge er på den andre siden tradisjon for å være klart sektororganisert. Sektoransvaret blir også trukket frem som et viktig organisasjonsgrunnlag for sikkerhets og beredskapsarbeidet. Det forventes derfor at sektororganiseringen vil være fremtredende i organisasjonenes oversettelse av likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering.

Det forventes ikke å finne noen klare beskrivelser av adopteringsprosessen i de ulike organisasjonene i undersøkelsen. Men det kan forventes å finne noen beskrivelser av dette fra

informantene eller i form av deres erfaringer med adopteringen av LP. For eksempel vil mer overordnede distinksjoner kunne gjøre seg gjeldende, som blant annet stor motstand mot prinsippet, om det sees på som naturlig eller selvfølgelig, eller at organisasjonen ikke synes de har noe annet valg enn å forsøke å adoptere dette.

### 3.0 METODE

#### 3.1 Metodologi og valg av metode

Forskningsspørsmålene for denne oppgaven retter seg mot en eksplorering av likhetsprinsippet, beredskapsrådgiveres forståelse av prinsippet og hvordan og hvorfor dette kan påvirke sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Utviklingen av prosjektbeskrivelse og design for studien er inspirert av Normann Blaikie (2000), *Designing Sosial Research*. Blaikie er spesielt opptatt av forskningsspørsmålene og hvordan disse danner utgangspunktet for de videre valgene i designet av studien. Det institusjonelle organisasjonsteoretiske perspektivet som er valgt som en tolkningsramme er forankret i den sosialkonstruktivistiske vitenskapsteoretiske retningen. Det ligger også til grunn en pragmatisk institusjonelt perspektiv for tolkningen av ideers effekter i organisasjoner. Den vitenskapsteoretiske retningen influerer de videre valgene av metode og metode-”verktøy”.

I forhold til det organisasjonsteoretiske perspektivet tar oppgaven utgangspunkt i at LP sees på som en sosialt skapt organisasjonsidé i omgivelsene. I denne sammenheng er det ikke omfang eller utbredelse studien er ute etter å beskrive, men ulike nyanser av hvordan prinsippet har forankret seg, beskrives og forstås i omgivelsene og hos den enkelte aktør. Hadde det vært ønskelig å se på utbredelse ville antagelig en spørreundersøkelse vært lagt til grunn. For eksempel om hvor mange som mener at de legger likhetsprinsippet til grunn i sitt arbeide, eller hvor mange som mener at de vet hva likhetsprinsippet betyr for beredskapsarbeidet. På denne måten støtter studien seg til Aase og Fossåskaret (2007) og Pål Repstad (2007) som ser på studier som en orientering i kvantitativ eller kvalitativ retning. Med dette menes at det ikke er snakk om et valg som gjensidig utelukker hverandre, kvalitativ eller kvantitativ metode, men at begge bidrar til å studere ulike dimensjoner ved et fenomen. For å få en helhetlig kunnskap om likhetsprinsippet er både utbredelse og innhold viktig. I denne studien retter spørsmålene seg i hovedsak mot meningsdimensjoner, begreper og innhold og det er derfor valgt en kvalitativ orientert metode i studien. Studiens valg av en *abduktive strategi* faller også inn under sistnevnte begrunnelse. Det er den eneste av de fire strategiene<sup>1</sup> Blaikie (2000) beskriver, som har en klar ontologisk og epistemologisk forutsetning for en studie hvor formålet er forståelse av et fenomen, og på den måten setter

---

<sup>1</sup> De fire forskningsstrategiene Blaikie (2000) beskriver er inductive, deductive, retroductive og abduktive.

strategien noen forutsetninger for de videre metodologiske valgene. Den sosiale verden er den som er tolket og opplevd fra innsiden, og den er den som skal beskrives (Blaikie, 2000). Sosialkonstruktivismens forutsetninger kan sies å kunne "plasseres under" denne strategien.

Ettersom det ikke er mulig å følge den historiske konstruksjonen av LP er det derfor valgt å gjøre en dokumentanalyse av tidligere dokumenter for å svare på forskningsspørsmål nr. en og som et grunnlag for spørsmål tre. Intervjuer av personer som tidligere har vært involvert i denne konstruksjonen kunne også med fordel ha vært gjennomført for å få et mer helhetlig bakteppe. Slike intervjuer er valgt bort til fordel for intervju av beredskapsrådgivere. Forskningsspørsmål nummer to og fire retter seg nettopp mot denne gruppen av aktører. Deres meningsdimensjoner og forståelse av likhetsprinsippet gir et bidrag til å kunne vurdere hvordan LP påvirker arbeidet med sikkerhet og beredskap. Det er en grunnleggende forståelse i denne oppgaven at arbeidet med databearbeiding og tolkning ikke er mulig å skille helt ifra hverandre. Ved kategorisering så begynner samtidig tolkingsarbeidet (Ryen p.147).

### **3.2 Dokumentstudie og valg av dokument:**

Bruk av skrevne kilder er i oppgaven brukt på flere måter. I oppstarten ble ulike kilder brukt for å gi bakgrunnsstoff til utforming av problemstillinger og forskningsdesign. Det samme kildematerialet ble utvidet og videre brukt til å sette oppgaven inn i en større samfunnsmessig kontekst. Omtale av kontekst og aktører ble hovedsakelig avgrenset til arbeidet med sikkerhet og beredskap i en historisk og moderne kontekst, og hovedtrekk i dagens strukturer i den offentlige forvaltningen ble trukket frem. Til dette ble det i hovedsak brukt offentlige dokument (stortingsmeldinger, offentlige utredninger og innstilling til stortinget), dokument som er avledet fra offentlige organisasjoner (prosjektrapport og oppslagsverk), publiserte fagartikler og fagbøker knyttet til samfunnssikkerhetsstudiet.

I en vid forstand kan all bruk av skrevne kilder kalles dokumentanalyse fordi man leser et dokument og bruker det i oppgaven. I snever forstand er dokumentanalyse tekster med status som data til selve undersøkelsen (Repstad, 2007). I denne oppgaven fremstår de skriftlige datakildene knyttet til selve problemstillingen om LP som adskilte empiriske datakilder, i snever forstand, med status på lik linje med intervjuene. Mange av de samme dokumentene som er brukt som datakilder er også brukt til å tilegne meg bakgrunnskunnskap og for å

fremstille konteksten. Arbeidet med dokumentene for datainnsamling og kontekst har dermed i stor grad foregått parallelt.

I studien er flesteparten av stortingsmeldinger tilbake til 1993 som i hovedsak omhandler det sivile beredskap og samfunnssikkerhet blitt analysert (se vedlegg 1). Perspektivmeldingen St.meld. nr. 24 (1992-93) *Det fremtidige sivile beredskap* fremstår gjerne som starten på det sivile beredskaps fokus på fredskriser. I tillegg ligger to offentlige utredninger og flere rapporter til grunn for analysen. Ved bruk av historiske kilder er det lett for at man kan fortolke tekster ut fra begrepsforståelse og tenkemåter som egentlig er kommet etter at dokumentet er blitt til (Repstad, 2007). I denne oppgaven så knytter det seg til den historiske søken etter omtaler av grunnlaget for LP. LP ble ikke brukt som et avgrenset begrep før i senere tid og det har derfor vært viktig å være bevisst at ikke alt som omtales historisk som *likhet* i organiseringen nødvendigvis er "forløperen" til LP. Hensikten har også vært å finne eventuelle intensjoner og organisasjonsideer i teksten som grunnlag for LP, og normative kilder er en viktig kilde til slike data (Repstad, 2007). Offentlige dokument fremstår gjerne som en blanding av normative og beskrivende tekster. Alle datakildene som er lagt til grunn er utledet fra offentlige organisasjoner og det har derfor vært viktig å være bevisst eventuelle motiv med dokumentene.

Historisk dokument gir også mulighet for å se om eventuelle beslutninger og ideer blir fulgt opp videre. Da LP som begrep kom inn i sikkerhet og beredskapsarbeidet var det gjennom en beskrivelse av hva daværende arbeid sikkerhets og beredskap bygget på. Historiske dokument blir med bakgrunn i dette en verdifull mulighet til å vurdere hva som eventuelt tidligere har vært hensikten med å legge dette til grunn.

### **3.2.1 Analyse av dokument**

Det er gjort en systematisk gjennomgang av de skriftlige datakildene. Som nevnt ble fleste av dokumentene gjennomgått parallelt med at flere også var kilde til at det kontekstuelle i tida ble beskrevet. De aktuelle dataene om LP i dokumentene ble tatt ut og systematisert i en matrise. Matrisen bidrar til å gjøre det lettere å følge bakgrunnen systematisk og bedre kunne sammenligne dokumentene. Den praktiske bearbeidelsen av tekstlige datamateriale følger i utgangspunktet samme retningslinjer som analyse av intervjudata (Repstad, 2007). Det å sette dataene inn i en matrise kan lett ta innholdet ut av den konteksten den i utgangspunktet var

skrevet i. Samtidig er det en balansegang hvor store mengder med materiale man kan ha oversikt over uten å gjøre en datareduksjon. I prosessen med å redusere datamaterialet fremtonet det seg en todeling av hvordan ideen om likhet i organiseringen av det sivile beredskap ble uttrykket. Denne todelingen fremgår i matrisen. På denne måten startet også analysearbeidet allerede i gjennomgangen og reduksjonen av dataene. Dataene ble så videre analysert og fortolket for å finne sammenhenger og eventuelle klare konstruksjoner av hva prinsippet er.

### 3.3 Intervju og valg av informanter

Beredskapsrådgivere vil ofte ha en rolle som ”sikkerhetsplanleggere” eller fagpersoner og arbeider i feltet mellom *rasjonell planlegging*, *kommunikativ planlegging* og *”maktens rasjonalitet”* (strategisk handling eller ikke-planlegging, et institusjonelt perspektiv) (Aven m.fl., 2004, s. 86). De har ofte på denne måten en sentral plass for påvirkning og utvikling av sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og i oppfølging og tilsyn. Dette danne bakgrunnen for valg av beredskapsrådgivere som informanter. Det er valgt ut informanter fra kommuner og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hensikten med dette var for å sammenligne å se om det var ulikheter i forståelsen. Rådgivere i DSB utarbeider gjerne veiledere og rapporter for sikkerhets- og beredskapsarbeidet, og er dermed viktige formidlere av muligheter og rammer. Det endelige analysearbeidet innbefattet likevel ikke et hovedfokus på sammenligning.

Etter en forespørsel til DSB valgte de selv ut tre informanter til intervjuene. Alle var ansatt som rådgivere. Jeg fikk også innsyn i datagrunnlaget for Kommuneundersøkelsen 2007 *Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene* (DSB) som grunnlag for utvelgelse av informanter fra kommunene. For å søke etter bredde i datagrunnlaget ble kommunen valgt etter følgende kriterier:

2-3 kommuner som har satt krisestab i løpet av de siste fire år i forbindelse med reelle hendelser. Minst en av disse bør ha satt krisestab mer enn en gang.

1-2 kommuner som har håndtert reelle hendelser menn som i liten grad- eller ikke har benyttet krise- og beredskapsplanen

3-4 kommuner som oppgir at de i liten eller ingen grad har håndtert reelle hendelser.

I tillegg ble det gjort en vurdering av størrelsen på kommunene, og studien søkte å få en jevn fordeling. Ni kommuner ble kontaktet per telefon og alle informantene ble forespurt direkte

per telefon i første omgang. Alle informantene fikk tilsendt informasjonsskriv på forhånd per e-post (se vedlegg 2). To trakk seg etter å ha lest informasjonsskrivet og en måtte avlyse mens jeg var underveis på ”intervjurneen”. Av praktiske hensyn valgte jeg å ikke erstatte disse tre informanter. De resterende seks var fra Vest-Agder i syd til Hedmark i Øst. Kommunene var jevnt fordelt mellom innlands og kystkommuner:

- 1 kommune under 2500 innbyggere
- 3 kommuner 20- 35000 innbyggere
- 2 kommuner over 50- 80000 innbyggere

Studien er også søkt og blitt godkjent av Personvernombudet for forskning, ved Nasjonalt Samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS, i henhold til krav for behandling av personopplysninger.

### **3.3.1 Gjennomføring av intervju**

Intervjuene ble gjennomført som individuelle intervju i semi-naturlige miljø (Blaikie, 2000). Altså det var et ønske at informanten skulle intervjues på egen arbeidsplass eller i nær tilknytning til denne. Intervjuguiden ga en forholdsvis tematisk beskrivelse av hvilke områder som intervjuene skulle omhandle, og kan på den måten betraktes som et seminstrukturert intervju. Men videre søkte intervjuet å la informanten ha en fortellende og beskrivende rolle i intervjusituasjonen. Hovedhensikten var å la informanten fortrinnsvis bruke egne begreper og kategorier i sin omtale av kontekst og fenomen. Intervjuguiden inneholdt hovedområder som intervjuet søkte å omhandle og ble videre lagt opp i en forholdsvis stikkordsmessig form og få konkrete spørsmål (se vedlegg 4). En stikkordsmessig form gjør intervjueren nødt til å formulere spørsmål eller utsagn på en muntlig måte underveis i intervjuet, og meningen er at det hele skal preges av en mer naturlig samtale (Repstad, 2007). Det vil si at rekkefølgen på temaene ikke nødvendigvis fulgte en kronologisk form, slik det presenteres i det følgende; For det første så ble oppmerksomheten rettet mot konteksten informanten arbeidet i, og hvilke erfaringer og rolle informanten selv har i beredskapsarbeidet. For det andre så rettet fokuset seg mot selve LP som begrep og informantens beskrivelse og forståelse av selve prinsippet. For det tredje så søkte intervjuet seg mot områder hvor LP synes å skulle være et virkemiddel eller en policy for å fremme i sikkerhets og beredskapsarbeidet. Her ble blant annet synet på organisering i krise (evt. krig) kontra daglig organisering (evt. freds- ), og hva som er viktig i arbeidet med kriseorganisasjoner. For det fjerde så rettet søkelyset seg på omorganisering i forhold til sikkerhets og beredskapsarbeidet. Det sistnevnte punktet ble i ettertid ikke

inkludert i analysen og drøftingen med grunnlag i behov for videre avgrensninger av oppgaven. Det ble brukt diktafon under alle intervjuene. Jeg begrenset også bruk av notater underveis for å holde fokus rettet mot informanten.

Et prøveintervju dannet grunnlaget for de videre intervjuene i studien og for en eventuelt utvikling av intervjuguiden. Det ble bare gjort små endringer i intervjuguiden etter dette intervjuet. Det gikk forholdsvis fort frem til de neste intervjuene, og alle de 8 neste ble gjennomført i løpet av en ukes "turne".

### **3.3.2 Bearbeiding, kategorisering og analyse av intervju**

Alle intervjuene ble transkribert i sin helhet. Det ble gjort noen små skriftlige endringer for å gjøre intervjuene mer lesbare. Av hensyn til min begrensede erfaring med denne type arbeid valgte jeg å ikke merke spesielt alle typer pauser, "ehh" og usammenhengende setninger. Ved gjennomgang i etterkant kan dette lett ha en forsterkende virkning, og informanten kan fremstå som mer usikker på område enn han burde.

Den første arbeidet med datareduksjon var en gjennomlesing av et par intervjuer for å danne meg et førsteinntrykk av hvilke områder som ble berørt. Det første gjennomførte intervjuet<sup>2</sup>, K0 (Kommune- informant 0), ble i forlengelsen av dette redusert til flere enheter. Enhetene bestod da i små informasjonsbiter av en eller flere setninger. Hensikten var å finne de informasjonsbitene eller tankene som syntes å gi mening uten særlig videre supplerende informasjon, f.eks. en idé. Enhetene ble videre i første omgang plassert inn i de fire hovedtemaene som nevnt i delkapittelet over.

I den videre analysen av intervju K0 ble enhetene gjennomgått systematisk, for å finne kategorier som sprang ut fra dataene. Kategoriene ble på denne måten et utgangspunkt for den videre analysen av intervjuene. Enkelte kategorier som ble opprettet i denne første kategoriseringen måtte eventuelt endres eller fjernes ettersom nye informasjon viste seg. I det følgende vises en tekstlig fremstilling av hvordan arbeidet med reduksjon og analyse av intervjudataene ble gjennomført. Teksten representerer egne vurderinger som er gjort etter den første grovkategoriseringen som nevnt over. (Se for øvrig vedlegg 5 for den endelige kategoriseringen av intervjuene):

---

<sup>2</sup> Intervjuet (K0) var i utgangspunktet et prøveintervju, men ble i etterkant, etter godkjenning fra informanten, tatt inn som en del av det videre analysearbeidet.



### Beskrivelse og forståelse av LP

Intervjusituasjonen omhandler hva som skal være likt i organiseringen i forhold til LP. Her kommer det frem at informanten først og fremst fokuserer på tjenestevei. Det presiseres at man ikke tar kontakt med øverste ledd i organisasjonen under en hendelse, hvis ikke leddene oppover i organisasjonen er informert. Videre beskriver hun at: *"vi skal vokte oss vell for å ivareta en ny situasjon"*. I fortsettelsen brukes et eksempel om at legevakten, som gjør dette til vanlig, ivaretar henvendelser som påvirker liv, helse og trygghet, istedenfor å åpne sentralbordet som normalt ikke ivaretar en slik fagfunksjon. *Tjenestevei og fagfunksjon* opprettes som underkategorier til beskrivelsen av likhet i LP og teksten kobler jeg til denne kategorien.

Informanten ble også spurt om på hvilket nivå LP bør gjelde i organiseringen. Informanten legger vekt på *ledelsesnivået*. Hun har fokuset på likhet mellom kommunens øverste ledernivå og deres lederfunksjon i en krise. Hun har også i andre deler av intervjuet beskrevet områder relatert til LP, som blant annet fagfunksjoner. Disse kan sees på som en beskrivelse av nivåer i organiseringen, hvis man for eksempel inkluderer personene som utfører fagfunksjonene, altså fagfunksjoner på personnivå. Fagfunksjoner tas likevel ikke inn under nivåområdet her, men holdes åpen for mulige koblinger i den videre analysen.

### **3.4 Et kritisk blikk på studien**

En studies vurdering av gyldighet og pålitelighet vil alltid til syvende og sist være tuftet på skjønnsmessig vurdering, og er noe av grunnen til at man også gjerne bruker intersubjektivitet fremfor å si at studien er riktig eller ikke (Jacobsen, 2005; Repstad, 2007; Ryen, 2002). Det er likevel ikke slik at ingen studier er bedre enn andre. Over er det lagt vekt på å vise og begrunne flere av de metodiske valgene som er gjort i oppgaven, herunder samsvaret mellom de teoretiske definisjonene og operasjonaliseringen av disse. Dette bidrar i seg selv til å vise påliteligheten og nøyaktighet i studien. Videre tas det opp kritiske vurderinger til enkelte områder.

I den grad det teoretiske aspektet synes være et egnet forklaringsverktøy bidrar dette til å validere de funnene som er gjort. Likevel kan det stilles spørsmålsteget til om bare et organisasjonsteoretisk perspektiv er tilstrekkelig for å gi et godt nok nyansert fremstilling. Christensen m.fl. (2004) beskriver i sin organisasjonsteoretiske fremstilling at det sjeldent er

nok med bare et perspektiv for å gi et helhetsbilde av de prosesser, strukturer, normer, ideer og omgivelser som offentlige organisasjoner er en del av. Roness (1997) beskriver det å bruke en teori som *avskjerming*. Ved å bruke en avskjermingsteori er det mange empiriske observasjoner som ikke lar seg fange opp. Videre så vil gjerne den logiske sammenhengen virke tydeligere enn hvis flere teorier blir trukket inn. Selv om det er ønskelig å trekke inn flere enn en teori er det gjerne praktiske problem som setter grensene (Roness, 1997). I denne oppgaven er det gjort et bevisst valg. Å gjøre gode undersøkelser krever etter min mening også erfaring. Min begrensede erfaring med denne type arbeid kan derfor svekke gyldigheten av de operasjonaliseringer og tolkninger som gjøres, hvis mangfoldet blir for stort og komplekst innen de rammer som er tilgjengelig. De tolkninger som er gjort må derfor sees på som et begrenset bidrag innenfor en større helhet.

Studiens bekreftbarhet kunne vært styrket gjennom at informantene hadde blitt konfrontert med sentrale funn eller konklusjoner, eller fått tilsendt de foreløpige beskrivelsene og konklusjonene. Grunnen til at dette ikke er gjort, er mer et spørsmål om tidsmessige implikasjoner enn ønsket om å gjøre det. I denne sammenheng ble det en grensegang om å søke bekreftbarhet hos informantene og ikke følge dette ordentlig opp, eller å gjøre det og la oppgaven gå ut over de tidsmessige rammene. Her ble det siste valgt.

De konklusjoner som er gjort retter seg i noen grad mot samordning i beredskapsarbeidet. Det kan lett synes som at dette er en direkte implikasjon påvirket av siste stortingsmelding om samordning (St.meld. nr. 22 (2007-2008)) som kom i mai. Men det er verdt å merke seg at intervjuene på den tiden allerede var det allerede gjort noen umiddelbare analyser av datamaterialet som rettet blikket mot samordning i beredskapsarbeidet.

Informantene fra kommunen var alle i direkte tilknytning til arbeidet med beredskapen i kommunen og dette vurderes som en styrke i valideringen av dataene. Det kan likevel vurderes om studien burde ha gjort et strategisk valg rettet mot informanter med direkte erfaring med kriser. Dette kunne ha bidratt til å gi et mer nyansert erfaringsbilde i forhold til effekten av LP i organisasjonen og beredskapsarbeidet.

I studien er det brukt historiske dokument for å følge og vurdere begreper og sammenhenger som har bidratt til konstruksjonen av LP som organisasjonsidé. I den videre analysen er det lett for at framstillingen blir preget av en narrativ fremstilling og at viktige helhetsaspekt ikke

kommer frem i analysen. Matrisen som de skrevne kildene er satt inn i har bidratt til å gjøre sammenligninger mer oversiktlige, og dermed lettere kunne se typiske trekk. Etterprøvbarheten styrkes også i denne sammenheng.

For å skape et helhetlig bilde kunne det med fordel ha blitt gjort intervjuer av personer som historisk har vært involvert i konstruksjonen av LP og i bakgrunnen for dokumentene som er analysert. Det kunne også i større grad vært brukt ikke offentlige dokument, som for eksempel møtereferat. Organisasjonsideer kommer jo nettopp gjerne frem etter hvert som de blir sosialt aksepterte i omgivelsene. Dette bringer det inn på kritikken ved en for stor grad bruk av stortingsmeldinger, og andre dokumenter som er utledet direkte fra det offentlige organisasjoner, til å beskrive oppgavens kontekst. Dokumentene kan gjerne være vinklet i politiske retninger og det kreves derfor et ekstra kritisk syn for å gi et mer objektivt blikk på konteksten og aktører.

## **4.0 BAKGRUNN, KONTEKST OG AKTØRER**

I det følgende gis det en oversikt over bakgrunnen og konteksten for sikkerhets og beredskapsarbeidet. Historie, samtid og fremtidige utfordringer er relevant og bidrar til å forme en forståelse av likhetsprinsippet. Spesielt setter også det institusjonelle perspektivet fokuset på de normene som er i omgivelsene og det er nettopp i omgivelsene av myter oppstår. Det rettes også et fokus på de mest sentrale aktører i sikkerhets og beredskapsarbeidet.

### **4.1 Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet**

Allerede under andre verdenskrig kom de første tankene om en fremtidig forsvarsplanlegging som omhandlet alle deler av nasjonen: *”Den totale krig krever at alle deler av folket organiseres for krigens formål”* (Forsvarets Overkommando 1942, s.1, i (DSB og FO, 1998, s. 22). Krigføringen hadde i løpet av de siste årene endret karakter og rammet i større grad også det sivile samfunn. Tankene om en rask oppbygging av forsvaret når gjenerobringen av landet en gang ville bli fullført fokuserte også på bruken av Norges totale tilgjengelige ressurser. Forsvarssjefen la frem et forslag 15. april 1944 til reising av Norges nye forsvar og brukte her begrepet ”folkeforsvar”. Folkeforsvaret var en visjon om mobilisering av hele samfunnet og kan sies å være blant de første konkrete forslagene til det vi i dag kaller totalforsvaret. (DSB og FO, 1998)

Tankene om et totalforsvarskonsept ble ikke for alvor forankret før Forsvarskommisjonen la frem sin innstilling den 7. November 1949. Forsvarskommisjonen av 1946 ble opprettet med siktemål å forberede oppbyggingen av et nytt og sterkere forsvar. Totalforsvarskonseptet innebar at samfunnets samlede ressurser skulle kunne mobiliseres for forsvaret av landet i håndteringen av sikkerhetsutfordringer i krig eller når krig truet. Forsvarskommisjonen understreket nødvendigheten av å bygge opp en psykologisk beredskap for å opprettholde nasjonens moral og motstandsvilje, og informasjonsvirksomhet for å styrke kunnskapen om forsvaret og forsvarsviljen. Støtte og forankring i befolkningen var viktig for totalforsvaret. Videre ble det lagt vekt på at totalforsvaret skulle være politisk styrt og ha en enhetlig og handlingsdyktig ledelse. Konseptet måtte bygge på et samvirke og avveining mellom det militære forsvaret og det sivile samfunnets behov. Forsvarskommisjonens innstilling ble aldri

formelt behandlet i stortinget men hadde likevel en klar påvirkning og ble fulgt opp i andre arbeid som ble gjennomført parallelt eller i ettertid. (DSB og FO, 1998)

I tiden etter at totalforsvarskonseptet ble etablert av forsvarskommisjonen i 1946 var det lite konkret arbeid med en helhetlig utvikling eller gjennomgang av totalforsvaret. Flere sentrale lover relatert til totalforsvaret ble etablert. Sentralt her var Beredskapsloven, Lov av 15. desember 1950 nr. 7 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende. Loven gir kongen særlige fullmakt til å treffe vedtak for rikets interesser. Andre lover, som også har en retning i lys av totalforsvarskonseptet, og da hovedsakelig sivil støtte til forsvaret, var blant annet:

- Forsyningsloven: Lov av 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings og beredskapstiltak
- Rekvisisjonsloven: Lov av 29. Juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner
- Drivstoffanleggloven: Lov av 31. mars 1949 nr. 3 om bygging og sikring av drivstoffanlegg
- Skipsrekvisisjonsloven: Lov av 19. desember 1952 nr. 2 om adgang til rekvisisjon av skip m.v. under krig eller krise

I 1989 ble St.meld. nr. 52 (1988-89) Langtidsplan for det sivile beredskap lagt fram og behandlet av stortinget. Langtidsplanen bygde på forutsetningene og retningslinjene som var trukket opp i St.meld. nr. 77 (1980-81) og Kgl.res. av 15 august 1969. Gjennom meldingen og den påfølgende behandlingen i Stortinget ble stilt spørsmål til om forutsetningene og målsetningene for den sivile beredskap fremdeles var de mest hensiktsmessige. Det ble pekt på behovet for en videre vurdering av den sivile beredskap. Regjeringen besluttet derfor å sette i gang en omfattende gjennomgang av den sivile beredskap. Hendelser som ulykken ved kjernekraftverket Tsjernobyl og orkanen på Nordvestlandet satte søkelyset på behovet for en vurdering av beredskapen knyttet til fredstidshendelser (Justis- og politidepartementet, 1993). I februar 1990 ble det satt ned et utvalg under ledelse av tidligere fylkesmann Martin Buvik. Buvikutvalget skulle utrede hovedforutsetningene som burde ligge til grunn for den sivile beredskap, gjeldende mål og muligheten for bedre utnyttelse av beredskapsapparatet og sivilforsvaret i fredstid. Oppløsningen av Sovjetunionen i 1991 og slutten på den kalde krisen satt for alvor i gang arbeidet med å utvide totalforsvarskonseptet til en beredskap også rettet mot fredstidshendelser (DSB og FO, 1998; Forsvarsdepartementet, 2007).

#### **4.1.1 Fra sivilt beredskap til samfunnssikkerhet**

I tiden frem til slutten av -80 tallet var den sivile beredskapen i Norge i mindre grad formalisert og prioritert fra sentrale myndigheters side. Krigsberedskapen hadde stått sentralt og det ble nå satt i verk ulike arbeid for å styrke den sivile beredskapen. Buvikutvalget la frem sin innstilling i april 1992 hvor de presiserte at fredstidsberedskapen og beredskapen mot krig må sees i sammenheng. Innstillingen ble utgangspunktet for St.meld. 24 (1992-93) Det fremtidige sivile beredskap, som kan sees på som en viktig milepæl mot å styrke beredskapen på sivil side (DSB og FO, 1998). I meldingen ble forslag til endringer i målsettinger, arbeidsmetoder og organisasjon for den sivile beredskapen lagt frem. I målsettingene slås det fast at faren for krig fortsatt er hovedbegrunnelsen for å opprettholde en sivil beredskap, men at kriser og katastrofer i fred må understrekes sterkere enn det har vært gjort hittil. Det nåværende regelstyrte systemet foreslås endret til en innføring av et internkontrollsystem som styringssystem for den sivile beredskap. Den enkelte virksomhet, både offentlig og privat, gis ansvar for å etablere et system for egenkontroll og dokumentasjon (St.meld. nr. 24 (1992-1993)). Buvikutvalgets forslag om å innføre lovpålagt beredskapsplanlegging ble ikke videreført, men det forslås at DSB og fylkesmennene får en tilsynsfunksjon innen internkontrollsystemet og at et koordineringsansvar for hele sektoren legges til Justisdepartementet. I forhold til lokal organisering pekes det på at det er behov for en klargjøring og gjennomgang av de oppgaver kommunene er tillagt i forhold til beredskap, og om kommunene skal tillegges et særlig samordningsansvar for all sivil beredskapsplanlegging på lokalt plan. Generelt ble det slått fast at en reduksjon av samfunnets sårbarhet måtte være et sentralt virkemiddel i arbeidet mot et mer robust samfunn (DSB og FO, 1998). Hovedprinsippet om at den myndighet som har ansvaret for en sektor i fred også har ansvaret for beredskapsforberedelser og utøvende myndighet i en beredskaps og krigssituasjon ble videreført i stortingsmeldingen.

I oppfølgingen av St.meld. 24 (1992-93) kom St.meld. nr. 48 (1993-94) *langtidsplanen for det sivile beredskap*. Ettersom den kalde krigens fokus på krigsberedskap gradvis endret seg og krigsbildet nå var mer nyansert, så understreket meldingen på ny, etter signalene fra St.meld. nr. 24, behovet for et sterkere fokus på andre og nye trusler i fredssamfunnet. Flere av forslagene fra St.meld. 24 ble konkret fulgt opp i meldingen og det ble varslet en gjennomgang av planforutsetningene for beredskapsplaner (St.meld. nr. 48 (1993-1994)). Dette ble senere fulgt opp i Kgl. res. av 21 april 1995 *Forutsetninger for den sivile*

*beredskapsplanleggingen*, som la planforutsetninger for det videre arbeidet med den sivile beredskapen (DSB og FO, 1998). Stortinget sluttet seg til st.meld. nr. 48 og det ble satt i gang omfattende endringsarbeid innen det sivile beredskap. Det var ennå faren for krig som legitimerte det sivile beredskap, men i neste langtidsmelding for det sivile beredskap, St.meld. nr. 25 (1997-98), ble det slått fast at faren for krig ikke lenger skulle være et planleggingspremiss for det sivile beredskap og heller ikke prioriteres i planperioden. Fredsfokuset hadde også ført til en vitalisering av beredskapsarbeidet, og en videre integreringen av beredskapsarbeidet lokalt i kommunene ble blant annet en prioritering. Meldingen slo fast at det nå var gjort mange omstillingstiltak i det sivile beredskap men at det ennå var store utfordringer når det gjaldt samordning. Videreutvikling av justisdepartementets samordningsansvar ble etablert som en prioriter oppgave for planperioden for å oppnå en mer helhetlig samordning (Serigstad, 2003). Samordningen lokalt i kommunene, både internt og eksternt med virksomheter og frivillige organisasjoner ble også vektlagt (St.meld. nr. 25 (1997-1998)).

I mellomtiden hadde man hatt flommen på Østlandet i 1995 som utløste en gjennomgang av krisehåndteringen og av organisering av kriseberedskap i fred generelt (St.meld. nr. 37 (1995-1996)). Her ble blant annet det sektorvise ansvaret for planlegging og iverksetting av tiltak i en krisesituasjon og hovedprinsippet om at organiseringen av krisehåndteringen skal basere seg på færrest mulig endringer i forhold til virksomhetens normale organisering bekreftet. Det ble slått fast kommunenes viktige ansvar i beredskapen og at tiltak for å motivere til en styrket kriseplanleggingen i kommunene måtte fortsette. Regjeringen valgte på dette tidspunktet å ikke arbeide for et lovpålegg om beredskapsplanlegging, men påpekte behovet for å styrke planleggingen. Behovet for en sterkere samordning av beredskapsressursene på alle nivå i samfunnet ble sterkt poengtert. (St.meld. nr. 37 (1995-1996)). Året etter at stortingsmeldingen kom ut ble samordningsinstruksen (Kgl. res. Av 12.12.1997) for det regionale samordningsansvaret i fred vedtatt.

I 1999 ble det i kongelig resolusjon besluttet å sette ned et utvalg med mandat til å *”utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap”* (NOU, 2000, s. 20). Sammensetningen på utvalget la vekt på en bred og faglig sammensetning. Det ble gjort en gjennomgang av et bred spekter av trusler i det sivile samfunnet herunder både intenderte og uintenterte trusler. Utvalget avgrenset sitt mandat til å studere ulykker og kriser som kan oppstå relativt raskt. Potensielle ”langsomme” kriser som for eksempel

miljøproblemer eller omfattende klimaendringer ble ikke vurdert. Det ble også satt fokus på viktige tiltak generelt for å styrke samfunnssikkerheten, som blant annet system for nasjonal krisehåndtering, kriseberedskap i fylker og kommuner, redningstjenesten, samordning på nasjonalt nivå, tilsynsvirksomhet og beskyttelse av sivilbefolkningen (NOU, 2000). Utvalget ga tydelig uttrykk for at dagens samfunn er mer sårbart enn før, det er mer komplekst sammensatt, store teknologiske endringer skjer, usikkerheten og uforutsigbarheten er større og det krever større grad av samordning og fleksibel håndtering av trusler og hendelser.

Utvalget mente at det var en institusjonell avstand mellom det nåværende kontroll og utøvende regimet og behovet for å håndtere de nye truslene og endringene i risikobildet. Ansvar og risikohåndteringen er fordelt på de fleste av departementene og et uttal av de utøvende direktorat og kontrollorgan. Systemet er med andre ord veldig komplekst og inkonsistent hva gjelder prinsipper, logikk og praksis. Disse utfordringene øker også på regionalt og lokalt nivå (Hovden, 2004). For å styrke arbeidet med sikkerhet og beredskap i samfunnet foreslår utvalget blant annet tre viktige organisatoriske tiltak:

- Samling av arbeid for samfunnssikkerhet og beredskap i ett departement som får dette som hovedoppgave.
- Samlet strategi og vurdering av å slå sammen organer for tilsyn med sikkerhet på ulike områder.
- Felles granskningskommisjon for store ulykker og kriser.

(NOU, 2000, s. 17)

Argumentet for samling av det overordnede ansvaret for sikkerhet og beredskap i et departement er at det vil bidra til et kontinuerlig fokus på og prioritering av sikkerhets- og beredskapsarbeidet og styrke mulighetene for effektiv krisehåndtering. Videre var utvalget opptatt av at tilsyn med sikkerhets- og beredskapsarbeidet må som hovedregel legges til et annet departement enn det som har forvaltningsansvaret for en sektor (NOU, 2000). Utvalget er opptatt av at det fastholdes på det de beskriver som det rådende ansvarsprinsippet, altså at den virksomhet som har ansvaret for en sektor, også har ansvaret for skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak ved en krise. Men svakheter ved sikkerhets- og beredskapsarbeidet tilsier likevel en sterkere konsentrasjon av viktige kontroll- og beredskapsfunksjoner og det må være klart samordnet (NOU, 2000). Utvalget ønsket med andre ord å styrke både den vertikale og horisontale koordineringen (Christensen, Fimreite og Lægreid, 2007).



Regjeringen fulgte opp Sårbarhetsutvalget utredning i St.meld. nr 17 (2001-02). De fulgte langt på vei sårbarhetsutvalgets syn på at sikkerhet hadde fått et utvidet innhold etter den kalde krigen og tok for alvor i bruk samfunnssikkerhetsbegrepet:

Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapte hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens. (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 8)

Meldingen tok med dette for seg et bredt spekter av trusler og sårbarheter i samfunnet som det er behov for en rekke forebyggende og beredskapsmessige hensyn og tiltak i forhold til. Meldingen støttet seg i stor grad til sårbarhetsutvalgets syn på den økte sårbarheten, kompleksiteten og gjensidige avhengigheten i samfunnet og herunder også faren for terror.

Anbefalingene fra sårbarhetsutvalget om å opprette et eget ”sikkerhetsdepartement” ble ikke imøtegått av regjeringen. Norge har lange tradisjoner med å planlegge og plassere håndteringen av kriser til de ulike fagdepartement som har ansvar for en sektor i det daglige. Regjeringen mente at denne ordningen hadde vist seg å fungere tilfredsstillende i senere års kriser og at det derfor ikke var nødvendig å endre på denne praksisen. Stortinget sluttet seg til denne vurderingen i Innst.S. nr 9 (2002-03). Stortinget sluttet seg også til regjeringens anbefaling om at det skulle etableres et samlet direktorat med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, som endte opp med å bli en sammenslåing av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann og eksplosjonsvern. Det var en klar målsetting om at direktoratet skulle bidra til en styrket koordinering av sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Allerede i mai 2004 fulgte regjeringen opp beslutninger om opprettholdelse av parallell behandling av langtidsplaner i St.meld. nr 39 (2003-04) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*. Endringene i samfunnet hadde allerede ført til en omfattende omstilling av Forsvaret og et øket samarbeid i forhold til planverk og øvelser mellom sivile og militære myndigheter ble satt på dagsorden. Totalforsvarskonseptet skulle tilpasses dagens utfordringer. Et helhetlig konsept krever gjensidige forhold og spesielt ble det lagt vekt på

oppgaver som forsvaret kunne bidra med til sivile samfunn. Stortingsmeldingen beskrev også blant annet at det i arbeidet med sikkerhet- og beredskap skulle oppnås best mulig ressursbruk og et godt samvirke på tvers av sektorene, og da spesielt i forhold til kritisk infrastruktur. Sikkerhetsaspekt i forhold til terror ble også pekt på som et område som skulle vektlegges i perioden 2005-2008 (St.meld. nr. 39 (2003-2004)). Samme år som stortingsmeldingen kom ut fikk vi flodbølgen i Sør-Asia som allerede på nytt satt samfunnssikkerheten på dagsorden. Som et resultat av kritikken i forlengelsen gikk regjeringen inn for å styrke den sentrale krisehåndteringen og fokuset ble spesielt rettet mot samordning av departementene og håndtering av nordmenn i utlandet. En egen krisestøtteenhet og regjeringens kriseråd ble opprettet for å styrke dette arbeidet.

I dag er det nylig kommet en stortingsmelding (St.meld. nr. 22 (2007-2008)) som retter søkelyset i stor grad mot behovet for øket samordning av ressursene innen samfunnssikkerheten på alle nivå. Meldingen bygger på mange av de anbefalingene som ble fremmet av infrastrukturutvalget i 2006. Blant annet ble kommunenes store nedslagsfelt i forhold til koordinering, samarbeid og samordning av og med et uttal ulike offentlige, private og frivillige organisasjoner hva angår forebygging og kriseberedskap beskrevet. Utvalget påpekte også at det kan synes som at det er en tendens til at kriseledelsesapparatet, spesielt på sentralt nivå, omorganiseres i etterkant av nasjonale kriser, og at det derfor er en utfordring å ivareta de strukturer som er etablert, samtidig som behovet for fleksibilitet ivaretas. Utvalget ga blant annet følgende anbefalinger i forhold til kriseledelsesapparatet:

- Kriseledelsesapparatet må være tilstrekkelig fleksibelt organisert til å kunne håndtere alle typer scenarioer som kan oppstå. Det bør ikke være slik at det sentrale kriseledelsesapparatet organiseres ulikt avhengig av situasjonen (unntatt i tilfelle krig).
- Kriseledelsesapparatet må være tilstrekkelig fleksibelt organisert til å kunne håndtere alle typer scenarioer som kan oppstå.
- Ved større kriser er det behov for en samordnet håndtering på tvers av ansvarslinjene. Dette forutsetter at også planverket er koordinert.
- Kommunene må få en generell beredskapsplikt. (NOU, 2006, s. 156)

Det er i dag en pågående debatt i dag om hva som inngår i samfunnssikkerhet. På mange områder så har begrepet tatt over for bruken av totalforsvarsbegrepet. I dag brukes gjerne betegnelsen sivil- militært samarbeid i omtalen av arbeidet innenfor totalforsvaret. Det er likevel ikke enighet om det skal gjelde på alle områder, fra daglige ulykker i trafikken til fredstidsrelaterte kriser, og til sikkerhetspolitiske kriser og krig (Sørli, 2005). Slik det

fremstår i sikkerhets og beredskapsarbeidet i dag omfatter det mer eller mindre alle potensielle krisescenarier herunder også krig og terror (St.meld. nr. 39 (2003-2004)). I 2007 ga Forsvarsdepartementet ut det de kaller et oppslagsverk for å forankre *det moderniserte totalforsvarskonseptet*. Her avgrenses samfunnssikkerhet til å gjelde mer eller mindre alle sikkerhets og beredskapsmessige aspekt der statens eksistens som sådan ikke er truet. Begrepet *statssikkerhet* brukes som begrep ved alvorlig trussel der statens eksistens er truet (Forsvarsdepartementet, 2007).

## **4.2 Aktører**

Her gis det en redegjørelse for sentrale aktører i sikkerhets og beredskapsarbeidet på alle nivå i den offentlige forvaltningen.

### **4.2.1 Departementene**

Alle departementer har en ansvar innen sikkerhets og beredskapsarbeidet i forhold til egen sektor. Det vil si at de er ansvarlig for beredskapsforberedende arbeid og tiltak ved en eventuell krise. Dette ansvaret sees i lys av ansvarsprinsippet for sikkerhets og beredskapsarbeidet (Forsvarsdepartementet, 2007). Departementene har videre ansvaret for at hele sektoren og ivaretar et målrettet og effektivt beredskapsarbeid. Dette slås fast i Kgl. res. 03.11.2000 Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene.

#### **4.2.1.1 Justisdepartementet**

Justisdepartementet har i henhold til Kgl. res. 16.11.1994 Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapsområdet og om Rådet for sivil beredskap, et ansvar for å samordne den sivile beredskapen. Hensikten er å bidra til en helhetlig og koordinert beredskap. I dette ligger at de har ansvaret for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og fremme proposisjoner og meldinger til stortinget, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser med hensyn til samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Justisdepartementet skal også ta initiativ og være en pådriver for dette arbeidet. Departementet fører også etter kongelig resolusjon tilsyn med beredskapsarbeidet i de andre departementene. Rådet for sivil beredskap ble i 2007 erstattet av Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet. Erfaringer fra tilsyn med på departementsnivå hadde vist behov for at det på enkelte områder var behov for å drøfte tverrsektorielle spørsmål om

samfunnssikkerhetsarbeidet. Justisdepartementet er i frohold til samfunnssikkerhetsområdet etatsleder for Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Hovedredningssentralen. På denne måten har departementet enn felles myndighetslinje fra departementene til politiet, Sivilforsvaret og fylkesmennene. I de senere år er også Nasjonal Sikkerhetsmyndighet gitt en faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet. Justisdepartementet har også ansvaret for en sentral krisestøtteenhet som ble etablert i 2006 for å bistå de ulike departementer ved krisehåndtering. (Forsvarsdepartementet, 2007; St.meld. nr. 22 (2007-2008))

#### **4.2.2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap**

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble opprettet 1. september 2003. Direktoratet har en viktig rolle i forebygging, forberedelser av tiltak og krisehåndtering innen samfunnssikkerhetsområdet. Dette nye direktoratet var en oppfølging av St. meld. nr. 17 (2001- 2002) Samfunnssikkerhet, og ble etablert ved en sammenslåing av tidligere Direktoratet for sivil beredskap og direktoratet for brann- og elsikkerhet. I St.meld. nr. 17 (2002-2003) om statlige tilsyn ble direktoratets forvaltningsområde endelig bestemt.

DSB er underlagt Justisdepartementet og bistår departementet med overordnet planlegging, koordinering og tilsyn med samfunnssikkerhetsområdet. En sentral oppgave er å utvikle og vedlikeholde nasjonalt beredskapsplanverk for sikkerhetspolitiske kriser og fredskriser. Direktoratet er også et bindeledd mellom det regionale og sentrale nivå i krisesituasjoner, samt mellom Forsvaret og den sivile delen av forvaltningen. (St.meld. nr. 39 (2003-2004))

DSB har en viktig rolle i utviklingen av den sivile beredskap. Direktoratet skal innhente informasjon, drive forsknings- og utredningsarbeid og føre dialog, veilede og legge grunnlaget for et godt forebyggende og beredskapsforberedende arbeid for offentlig forvaltning og annen samfunnskritisk virksomhet på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Gjennom utredning og evalueringer gir DSB faglige råd og beslutningsstøtte for Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. (Forsvarsdepartementet, 2007; St.meld. nr. 39 (2003-2004))

Kgl. res. av 24. Juni 2005 Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende rolle fastsetter at direktoratet skal ha koordineringsoppgaver knyttet til:

Understøttelse av JDs koordineringsrolle innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Et generelt koordineringsansvar for oppfølging av og tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker.

Koordinering av tilsyn med og oppfølging av virksomheters etterlevelse av storulykkeforskriften. Storulykkeforskriften omfatter beredskapen for storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer. (Forsvarsdepartementet, 2007)

DSB forvalter saker som faller inn under flere lover<sup>3</sup> innen sikkerhets og beredskap og fører tilsyn med virksomheter som faller inn under dette lovverket. Dette gjelder blant annet næringslivet, lokale eltilsyn og kommunale brannvesen. På samfunnssikkerhets og beredskapsområdet har DSB etatsstyringsansvaret for fylkesmennene, og gjennom fylkesmennene arbeider de for å forbedre det kommunale sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

#### **4.2.3 Fylkesmannen**

Fylkesmannen er som statlig representant på fylkesnivå en regional samordner, pådriver og veileder for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i fylket. Fylkesmannsembetenes oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap fastsettes gjennom DSBs etatsstyring av embetene på dette fagområdet, og er videre hjemlet i beredskapsloven og flere kongelige resolusjoner. I instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid skal fylkesmannen samordne og føre tilsyn med all sivil beredskapsplanlegging i fylket. Fylkesmannen skal videre også yte statlige, fylkeskommunale og kommunale organer hjelp med beredskapsplanlegging. (St.meld. nr. 22 (2007-2008))

I henhold til kongelig resolusjon av 12.desember 1997 har Fylkesmannen et ansvar for regional samordning ved kriser i fred. Dette omfatter blant annet tilsyn med kommunenes, fylkeskommunene og regionale statlige organers kriseplanlegging før en krise inntreffer, sammenkalling av fylkesberedskapsrådet for å skape enighet om hvilke tiltak som bør iverksettes, samt videreformidling av ekstra ressurser til kommunene. Det er Fylkesmannen som er ansvarlig for samordning av de ulike instanser, om aktørene ikke klarer å håndtere situasjonen alene. Under krig, fare for krig og lignende situasjoner skal Fylkesmannen, i samråd med sivile og militære myndigheter, samordne den sivile delen av totalforsvaret og overvåke hele den sivile virksomhet i fylket. (Forsvarsdepartementet, 2007)

---

<sup>3</sup> Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver, lov av 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn av elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov av 11. juni 1976 nr. 29 om kontroll med produkter og forbrukertjenester og lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret

#### **4.2.4 Kommuner**

Kommuner har ofte det primære ansvaret for å håndtere kriser. Prinsippene for samfunnssikkerhets og beredskapsarbeidet i Norge sier at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

Kommunens ansvar for håndtering av kriser beskrives ofte i form av nærhetsprinsippet (Forsvarsdepartementet, 2007; St.meld. nr. 17 (2001-2002)). Det vil si at det ofte er kommunene som vil ha det primære ansvaret for krisehåndtering. Kommunene har ansvaret for viktige samfunnstjenester som må videreføres også i en krisesituasjon. Dette kan være områder som barnehager, skoler, informasjon til befolkning, eldreomsorg og mye av den lokale infrastrukturen. Kommunenes ansvar for å håndtere kriser vil ikke endres fordi om deler av krisehåndteringen (responsen) løftes opp til regionalt eller sentralt nivå.

Kommunenes arbeid med sikkerhet og beredskap er på noen spesielle områder lovregulert. Brann og eksplosjonsvernloven pålegger kommunene å ha et brannvesen. Disse skal ha primæroppgaver rettet mot brann og forebyggende arbeid innen sitt område. Kommunen har også en plikt til å ha en helseberedskap i henhold til Lov om helsemessig og sosial beredskap. Loven skal sørge for at kommunene tilbyr befolkningen tilstrekkelig helsehjelp og sosiale tjenester ved krig og kriser i fredstid. Videre regulerer plan og bygningsloven kommunens ansvar for å sikre en forsvarlig bruk av og vern av arealer og bygninger. I arealplanlegging skal kommunene kartlegge risikoområder og spesielle fareområder, og det skal tas tilstrekkelig hensyn til sikkerhetsmessige- og beredskapsmessige interesser. (Forsvarsdepartementet, 2007) Risiko og sårbarhetsanalyser er etablert som viktige verktøy for kommunene i arbeidet med sikkerhet og beredskap.

Kommunene har ingen generell sektorovergripende beredskapsplikt i dag, men det jobbes nå med en ny lov som vil pålegge kommunene en slik plan (St.meld. nr. 22 (2007-2008)). Det er i dag ingen hjemmel for å innføre en slik generell beredskapsplikt. Kommunene har likevel i en årrekke blitt sterkt anbefalt å gjennomføre risiko og sårbarhetsanalyser, utarbeide beredskapsplaner på ulike områder, integrere beredskapsmessige hensyn i den ordinære kommuneplanleggingen og innføre internkontroll for å sikre kvalitet og kontinuitet i beredskapsarbeidet. Innføring av beredskapsplikt har vært drøftet siden St.meld. 24 (1992-93) om det fremtidiges sivile beredskap. Stortingets sluttet seg til regjeringens ønske i St.meld.

nr. 17 (2002-03) for at det skulle innføres en generell beredskapsplikt i kommunene på områder som ROS analyser, kriseplaner, herunder plikt til kriseledelse, informasjonsplan, varslingsliste og en oversikt over samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner og andre kommuner. Man foreslo ingen særskilte beredskapstiltak ettersom man anså det til at kommunene selv ville iverksette nødvendige tiltak på bakgrunn av overnevnte områder i beredskapsplikten(St.meld. nr. 22 (2007-2008)). I 2007 oppga 99% av kommunene at de hadde en kriseplan og 75 prosent oppga at de hadde oppdatert denne i løpet av de siste to årene (DSB, 2007).

### **4.3 Oppsummering kontekst og aktører**

Over er oppgaven satt inn i en kontekst fra totalforsvaret til samfunnssikkerhet. Vi har sett at sikkerhets og beredskapsarbeidet har endret karakter fra å være ensidig krigsrettet til å rette hovedfokus mot kriser i fredssamfunnet. Sikkerhetsarbeidet har generelt vært preget av det konstitusjonelle sektoransvaret for alt sikkerhets og beredskapsarbeid innen sitt fagområde. Dette gjelder fra sentral til lokal forvaltning. Det er lagt spesielt fokus at kriser håndteres på lavest mulig nivå og derigjennom blir kommunene sentrale aktører i sikkerhets og beredskapsarbeidet. Det er lagt et klart fokus på å integrere beredskapsarbeidet i den ordinære driften. Et viktig virkemiddel har også vært å etablere rutiner for risiko og sårbarhetsanalyser i kommunene. DSB har vært viktige aktører som pådrivere og veiledere i dette arbeidet, både lokalt og sentralt. Avslutningsvis har vi sett at det ennå ikke er klare grenseganger mellom det man gjerne i de senere år har betegnet som samfunnssikkerhet og det sivil-militære samarbeide, totalforsvaret eller det moderniserte totalforsvaret.

## **5.0 LIKHETSPRINSIPPET FØR OG NÅ**

I det følgende vil det empiriske grunnlaget for studien presenteres. Først presenteres det som synes å være bakgrunnen for LP, tilbake til stortingsmeldingen om det fremtidige sivile beredskap i 1993. Videre ser vi på forståelsen av LP hos personer som arbeider med sikkerhets og beredskapsarbeid i kommuner og DSB

### **5.1 Bakgrunnen for likhetsprinsippet**

#### **5.1.1 En todelt likhet i det sivile beredskap**

I tiden frem til slutten av -80 tallet var den sivile beredskapen i Norge i mindre grad formalisert og prioritert fra sentrale myndigheters side. Krigsberedskapen hadde stått sentralt og det ble nå satt i verk ulike tiltak for å styrke den sivile beredskapen. Man valgte å videreføre hovedprinsippet om at den myndighet som har ansvaret for en sektor i fred også har ansvaret for beredskapsforberedelser og utøvende myndighet i en beredskaps og krigssituasjon. Prinsippet om ansvar blir nå også spesifisert som en viktig del av de den sivile beredskapen. Det enkelte departementene er ansvarlig for samordning innen sitt ansvarsområde. For fylkeskommunene og kommunene forutsettes det å ivareta beredskapsansvaret innenfor sitt område. Videre presiseres det at det kun er innen enkelte sektorer at de med hjemmel i lov er pålagt konkrete oppgaver i den forbindelse(St.meld. nr. 24 (1992-1993)).

Regjeringen legger innledningsvis i St.meld. nr 24 (1992-93) noen prinsipielle synspunkter for hva de mener bør legges til grunn for utformingen av den fremtidige sivile beredskapen. Her rettes blant annet fokuset på at det ennå er faren for krig som legger grunnlaget for arbeidet med den sivile beredskapen, men de samme ressursene må også kunne benyttes i fredstidskriser:

Det er faren for krig som begrunner det sivile beredskap. Dersom man bare skulle ha en organisering for fredstidskatastrofer, ville enklere og billigere løsninger enn å bygge opp en egen sivil beredskapsorganisasjon, være tilstrekkelig. [...] Siktemålet er økt utnyttelse av det sivile beredskaps organisasjon, ressurser og ekspertise til å avhjelpe kriser og katastrofer i fredstid. (St.meld. nr. 24 (1992-1993), s. 6)



Her ser vi at fokuset på å benytte de samme ressursene i krig og i fredstidshendelser legges til grunn. Dette beskrives også nesten tilsvarende senere i meldingen om virksomhetsideen og hovedmålsettingen for den sivile beredskapen:

Den sivile beredskap må imidlertid ha som siktemål at både planer og organisasjon skal være så fleksible at de kan benyttes både i krise og fred. (St.meld. nr. 24 (1992-1993), s. 41)

Det er altså likheten mellom beredskapsorganiseringen i fredstid og i krig det her rettes fokuset mot. Bakgrunnen for dette var blant annet en bedre utnyttelse av de samme ressursene. Argumentet var også at en god beredskap i fredstid gir fordeler og en bedre beredskap for krig. I omtalen av fredstidsrisiki, herunder *fredstidsrelaterte ulykker og forstyrrelser som samfunnet kan bli stilt overfor* (s.35), begrunnes dette ved at:

Disse hendelsene vil også kunne inntreffe under en eventuell krig. En bedret beredskap i fred innen disse områder, og en tilpassing av krigsberedskapsordningen for å møte dem, vil derfor også øke vår krigsberedskap. (St.meld. nr. 24 (1992-1993), s. 35)

Det beskrives her med andre ord at utfordringene for den sivile beredskap vil under ulike hendelser kunne kreve forholdsvis lik beredskap uavhengig om vi er i krig eller i fred. Denne grunntanken kan se ut til å legge grunnlaget for at man ønsker en likhet mellom organiseringen ved fredstidshendelser og organiseringen ved krig. Herunder ble også sikkerhetspolitiske kriser innbefattet. Forenklet kan vi si at dette beskriver et ønske om en likhet i beredskapsorganiseringen mellom fredstidskriser og krig (herunder også ulykker og uønskede hendelser som skjer mens vi er i krig):

Organisering i **Krig**                      ⇐ Likhet ⇒                      Organisering i **fredstidskrise**

Likhetsprinsippet som begrep ble ikke brukt i stortingsmeldingen. Og likhet som vist i figuren over har en litt annen grunntanke enn slik man gjerne omtaler likhetsprinsippet i dag, hvor likhet mellom *daglig* organisering og organiseringen i krise står mest sentralt.

Grunntanken om likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering ble i noen grad også beskrevet i stortingsmeldingen, men i en noen annen form. Tidlig i meldingen beskrives prinsipper for organisering som allerede var lagt til grunn i den sivile beredskapen, to av disse var:

”Det er av vesentlig betydning at folk kan henvende seg til de samme organer som under normale forhold. Beredskapsorganisasjonen bør derfor være mest mulig lik fredstidsorganiseringen og myndighetsutøvelsen bør skje gjennom de samme ledd som i fredstid om ikke sterke grunner taler for en annen løsning”. (St.meld. nr. 24 (1992-1993), s. 17)

Her kobles blant annet *likhet* til den vesentlige betydningen av at folk flest kan henvende seg til de samme organer som under normale forhold. Av denne grunn bør man derfor ha mest mulig lik organisering mellom fredstid og ved hendelser som krever en beredskap. Det antas her at fredstid omtaler daglig organisering, altså når vi ikke er påvirket av noen uønskede hendelser, som kriser eller krig. Her gir man altså en beskrivelse av at det bør være en likhet mellom daglig organisering og beredskapsorganiseringen. Begrunnelsen for dette er at man fortrinnsvis skal kunne henvende seg til de samme organer under begge forhold, altså når vi ikke er i krise og når vi er i krise eller krig. Videre begrunnes det i meldingen generelt at fordi hendelser som krever beredskap ofte påvirker større deler av samfunnet, og derfor er komplekse, så må også beredskapen bygges opp på en fleksibel måte. Den må bygge på de etablerte organisasjoner og virksomheter som finnes i fredssamfunnet. Forenklet kan denne grunntanken om likhet skisseres som følger:

#### Organisering i fred/

#### daglig organisering

⇐ Likhet ⇒

#### Organisering i krig og fredstidskrise

I storsingsmeldingens vurdering av datidens sivile beredskap legges det også vekt på at uklare ansvarsforhold og manglende samordning er en utfordring i beredskapsarbeidet. Likhet blir derfor beskrevet som et virkemiddel for å begrense de uklare ansvarsforholdene. Det kan derfor se ut som at det legges vekt på likheten i forhold til begge de overnevnte grunntankene, altså likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering og likhet mellom organisering i fredstidskriser og krig. :

Man bør unngå å operere med spesielle beredskapsorganer som utøver myndighet kun i gitte situasjoner. Det er et mål at organisatorisk struktur, ansvarsforhold og kompetanse i beredskapsapparatet bør være så lik som mulig i fredstid og i krig. (St.meld. nr. 24 (1992-1993), s. 38)

Det ser ut til at stortingsmeldingen har en todeling i forhold til betydningen av likhet i organiseringen. Generelt rettes hovedtyngden mot likhet i beredskapsorganisasjonene, altså mellom beredskapsorganiseringen for kriser i fred og beredskapsorganiseringen for krig. Begrunnelsen i meldingen er blant annet at man står overfor mange av de samme

utfordringene i det sivile samfunnet ved kriser i fred og i krig, og at den sivile beredskapen med dens ressurser er viktig for å forberede samfunnet på krig.

Likheten mellom daglig organisering og organiseringen i krise kobles gjentagende til prinsippet om ansvar for organiseringen. Altså at de som har ansvar i det daglige også har et ansvar for håndteringen av kriser. Dette blir også et av hovedargumentene for at det også skal legges et sterkt fokus på at beredskapsplanleggingen skal integreres i den ordinære driften, og at fagorgan trekkes sterkest mulig med i planleggingen. Ansvar for henholdsvis å planlegge og iverksette tiltak ved kriser eller krig, som nevnt ovenfor, videreføres i forhold til sektoransvaret.

Etter flommen på Østlandet i 1995 ble det på nytt spesielt sett på organiseringen av kriseberedskapen i fred (St.meld. nr. 37 (1995-1996)). Her ble prinsippet om at freds- og krigsberedskapen måtte organiseres med minst mulig endringer og sees i sammenheng, slik det fremkom av St.meld. nr 24 (1992-93). Prinsippet om at organisering av krisehåndtering skal basere seg på færrest mulig endringer i forhold til en virksomhets normale organisering, slik det to år før fremkom i St.meld. nr 48 (1993-94) *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995-98* ble også videreført. Langtidsplanen var også så konkret at den ikke bare snakket om likhet mellom beredskapsorganisasjoner, men også at virksomheter, sivile organisasjoner og ulike personellkategorier som har viktige funksjoner i samfunnet må videreføres mest mulig likt i fred og i krig. Det kunne derfor være behov for at enkelte personellkategorier ble fritatt fra tjeneste i forsvaret, fordi de skal fortsette sin virksomhet også ved en krigsmobilisering. Et slikt fokus på likhet satt krav til at det sivile og den militære beredskap i stor grad samarbeider om utvikling av den totale beredskapen.

De to dimensjonene av likhet i organiseringen blir fremdeles beskrevet begge som grunnleggende prinsipper for det sivile beredskap. Den første som likhet mellom beredskapsorganiseringen for kriser i fred og krig, og den andre for likhet mellom daglig organisering og krise-/ krigsorganisering.

I forlengelsen av arbeidet med et sterkere fokus på den sivile beredskapen for fredstidskriser, tilslutter Justisdepartementet seg til et policydokument fra Direktoratet for sivilt beredskap, i 1998, for å styrke den generelle krisehåndteringskompetansen på lokalt til sentralt nivå. Her

blir det allerede i starten innledningsvis vist til at det er viktig å ivareta likheten mellom freds- og krigsorganisasjon. I det videre begrunnes dette blant annet ved at:

Det er ikke motsetninger mellom freds- og krigsberedskap, fordi kriseberedskap i fred også styrker vår evne til å håndtere situasjoner som oppstår i en eventuell krig. Påkjennningene vil være relativt like, enten samfunnet utsettes for fredskriser, sikkerhetspolitiske kriser eller krig. (DSB, 1998a, s. 3)

Her ser vi at likheten henviser likhet mellom beredskapsorganiseringen i fredstid, sikkerhetspolitiske kriser og krig. I policydokumentet generelt henviser man til ansvaret hver virksomhet eller sektor har for å håndtere eventuelle hendelser. Det vil si at i forhold til ansvaret så beskriver man viktigheten av at virksomhetens eget personell øves og trenes i krisehåndtering. Eventuelle uklarheter i ansvarsområder avklares og at planleggingen integreres i virksomhetens arbeid.

Samme året, i 1998, kommer DSB også ut med en revidert utgave av veilederen for kriseplanlegging i kommunene. Her innleder man med at kommunene på mange måter står overfor de samme utfordringer i fred og krig. Ressurser og planverk må derfor kunne anvendes både i fredskriser og i en krigssituasjon (DSB, 1998b). Likhet som begrep blir ikke som sådan brukt i dette dokumentet, men det synes klart at det henvises til en viss likhet mellom beredskapsorganiseringen i fred og krig. Likhet mellom de som håndterer en oppgave eller tar beslutninger i det daglige, og de som også skal gjøre dette ved en krise eller krig, beskrives i veilederen som en del av ansvarsprinsippet. I begge de to foregående dokumentene blir det også beskrevet at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, og at det vil bety at kommunene ofte får et omfattende ansvar for å håndtere de fleste kriser (DSB, 1998a, 1998b).

### **5.1.2 Likhetsprinsippet ”dukke” opp**

Tidlig i sårbarhetsutvalgets utredning så beskrives det at arbeidet med sikkerhet og beredskap i Norge bygger på tre prinsipper, ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet. De beskriver likhetsprinsippet som at *”det skal være størst mulig likhet mellom organiseringen i fred, krise og krig* (NOU 2000:24, s. 26). *Likhetsprinsippet* som begrep ser ut til å vise seg for første gang. I tillegg ble likhetsprinsippet satt opp som en nær tilknytning til ansvars- og nærhetsprinsippet. I begrunnelsen for likhetsprinsippet heter det at: *”begrunnelsen for dette er at den som utfører samfunnsoppgaven i fred, også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig”* (s. 26).

Sårbarhetsutvalgets beskrivelsen var nesten ordrett slik Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando presenterte prinsippet om likhet i deres rapport om totalsforsvaret i 1998, to år før. Overskriften til prinsippet het da ”*Størst mulig likhet mellom freds- og krigsorganisasjonene (DSB og FO, 1998)*” og beskriver dette videre slik:

Det skal være størst mulig likhet mellom krise- og krigsorganisasjonene. Den som utfører samfunnsoppgaven i fred har også de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig. Dette sikrer også minst mulig endringer i samfunnet.

I rapporten gir de videre et eksempel på hva dette kan innebære i forhold til sivilforsvaret. Etter gjeldende bestemmelser ville sivilforsvaret kunne ta over ledelsen av brannvesenet ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig, mens det i fredstid utgjør en statlig tileggsressurs til brannberedskapen. Man mente derfor at det med grunnlag i prinsippet om at den som har ansvar for en oppgave i fred også bør beholde dette ved kriser og krig, var naturlig at sivilforsvaret sin rolle som tileggsressurs i fredstid ble videreførte også ved kriser og krig.

Sårbarhetsutvalgets gir ikke noen klar beskrivelse av hva de legger i sin prinsippet som helhet og hvilken effekt dette kan ha. Formuleringen av prinsippet ser ennå ut til å ha en todeling selv om likhet mellom fred, krise og krig er slått sammen til en setning. For det første har de i sin begrunne en retning mot likhet mellom organisering i fred (daglig organisering) og organisering i krise og krig. For det andre så beskriver de i sammenligningen med andre land at ”[...] *I stor grad er det også likhet mellom krise- og krigsorganisasjonene*” (NOU, 2000, s. 28).

Både rapporten fra DSB og FO og NOU 2000:24 støtter seg til forklaringen om at den som utfører en oppgave i fred også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgaven i kriser eller krig. Ingen av rapportene gir noen klar beskrivelse av hva som legges til grunn for denne påstanden, men Rapporten fra DSB og FO (1998) gir en generell kort beskrivelse om at dette sikrer minst mulig endringer i samfunnet. Med andre ord at samfunnet skal fungere så normalt som mulig. Begge dokumentene har videre også et klart fokus på de komplekse utfordringene i samfunnet og derfor viktigheten av fleksibilitet, kjennskap til hverandre og samordning i beredskapsarbeidet.

### 5.1.3 Regjeringen "fjerner" fred og krig

I regjeringens oppfølging av sårbarhetsutvalgets utredning så har man valgt å ta vekk krigs- og fredsbegrepet i beskrivelsen av likhetsprinsippet: *"Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser"* (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 9). Meldingen beskriver også at prinsippet *"innebærer at samfunnet må fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og at de ordinære ansvarslinjene ligger fast"* (s. 11). I sistnevnte ser vi at det også fokuseres på at samfunnet må fungere så normalt som mulig og at det er et fokus på ansvarslinjene i organiseringen. Sistnevnte beskrivelse av likhetsprinsippet var også den Justiskomiteen og Forsvarskomiteen brukte i sin samlede innstilling til stortinget (Innst.S. nr. 9 (2002-03), 2003). Koblingen til krig og fred i de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerheten er her altså tatt bort. Fred kan se ut til å ha blitt direkte erstattet med *den organisasjon man opererer med til daglig*. Videre fremgår det ikke noen kobling til at det også må være en likhet mellom organiseringen i fredskriser og krig, slik prinsippet om likhet har omfavne i tidligere stortingsmeldinger.

Sårbarhetsutvalgets begrunnelse for likhetsprinsippet om at; den som utfører samfunnsoppgaven i fred også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig, synes i St.meld. nr 17 (2002-03) å bli koblet til ansvarsprinsippet. Det ble brukt mer eller mindre den samme formuleringen men begrepet *oppgave* er byttet ut med *ansvar*: *"Den som har et ansvar i det daglige har best forutsetninger for å kunne håndtere en kritisk situasjon"* (s. 11). Senere i meldingen blir også ansvar og oppgaver beskrevet om hverandre i forhold til prinsippene.

Ansvarsprinsippet blir beskrevet som det overordnede prinsippet og at det gjelder for alle deler av samfunnet; offentlige, private og til og med den enkelte borger. Det slås fast at alle de tre prinsippene skal være *"styrende for målet om at samfunnet skal kunne forebygge og håndtere kriser på en effektiv måte"* (s.11). Prinsippene må likevel sees i lys av at det kan være hendelser som sektorer og virksomheter ikke kan håndtere alene, eller at det kan være behov for samordning av ulike sektorer. I regjeringens vurdering om behovet for en egen enhet sentralt, for å forberede og samordne håndteringen av kriser, ble det lagt klar vekt på at prinsippene også er gjeldende ned til hver enkelt person i departementene:

”Regjeringen mener at det er de medarbeiderne som har ansvaret for å bistå regjeringen og den enkelte fagstatsråd til daglig, som også har de beste forutsetningene for å utføre arbeidsoppgavene i en krisesituasjon. Regjeringen mener derfor at det ikke er grunn til å fravike ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet i forbindelse med håndteringen av kriser, og at de etablerte prinsippene fortsatt bør legges til grunn.”

Alle tre prinsippene blir trukket frem i regjeringens beskrivelse av det konstitusjonelle sektoransvaret og linjeansvaret hvert departement har for å håndtere, og eventuelt samordne sektorene i en krise.

I alle de senere stortingsmeldingene (St.meld. nr. 17 (2001-2002), ; St.meld. nr. 37 (2004-2005), ; St.meld. nr. 39 (2003-2004)) inkludert infrastrukturutvalget (NOU, 2006) beskriver likhetsprinsippet slik dette ble beskrevet i st.meld. nr 17 (2002-2003): *”Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser”*. Definisjonen av prinsippet har med andre ord gjennomgått minimale om ingen endringer siden det ble presentert i St.meld. nr 17 (2001-02). En viktig observasjon er likevel at i St.meld. nr 17 (2001-02) så legges det til at prinsippene må sees i sammenheng med at enkelte hendelser kan kreve samordning. Denne spesifiseringen er også gjort av infrastrukturutvalget (NOU 2006:6) under deres spesifisering av krisehåndtering.

I St.meld. nr. 39 (2003-04) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid* blir også prinsippet brukt ordrett slik det er formulert i avsnittet over og ikke koblet til krig. Likheter i fredsorganisasjonen og krigsorganisasjonen blir beskrevet uavhengig av likhetsprinsippet. Dette er også tilfellet i Forsvarsdepartementets siste bok om det moderniserte totalforsvaret (Forsvarsdepartementet, 2007).

Det synes som at det er klare flytende grenser mellom bruken og begrunnelsene for ansvarsprinsippet og likhetsprinsippet og de brukes om hverandre. Et trekk er også at det er en tendens til at prinsippene blir brukt samlet for å beskrive for eksempel sektoransvaret i krisehåndteringen. I det følgende skal vi trekke beskrivelsen fra dokumenter over i hvordan personer som arbeider med sikkerhet og beredskap i kommuner og DSB forstår LP.

## 5.2 Forståelsen av LP.

### 5.2.1 Fred, krise og krig- ”en sånn frase”

Begrepene krig og fred blir i flere sammenhenger brukt i forbindelse med definering av LP. Det er kun i intervjuene med informanter fra DSB at disse begrepene blir omhandlet direkte. Det gis forholdsvis klare beskrivelser av at begrepene krig og fred mer eller mindre ikke har noen funksjon i forbindelse med beredskapstenkningen i de senere årene. De tre informantene fra DSB beskriver det blant annet slik:

”Vi har egentlig avskaffet krig per definisjon” (inform. DSB1).

”Det fred er jo litt sånn utdatert. [...] Det krigsscenariet er på en måte ikke lenger tilstede” (inform. DSB2).

”Det der fred, krise og krig, det tror jeg er en sånn frase som henger litt igjen” (inform. DSB3).

Hvis det likevel skal beskrives en sammenheng mellom begrepene, så er informantene tilbøyelige til å sammenligne daglig organisering/ normalsituasjon med fred. Det vil si at man mener tilnærmet det samme når daglig organisering eller fred brukes i omtalen av LP.

To av informantene DSB, (DSB1 og DSB3) beskriver videre at man antagelig kan se på sammenhengen mellom normalsituasjon, krise og krig som tre ulike nivåer. En av dem beskriver det slik:

”En normalsituasjon er det du har til daglig, en krisesituasjon- da er det en hendelse. I en krigssituasjon så er det helt andre mekanismer som gjelder. Det er ikke noe som vi øver på. En slik situasjon vil nok velte på veldig mange prinsipper, organisering og strukturer som vi ikke har noen erfaring med siden 1945, og da var verden totalt annerledes. [...] Hvordan strukturen blir da, i forhold til prinsippene, kan veltes helt fra laveste nivå til øverste nivå” (inform. DSB1).

Den siste informanten fra DSB beskriver det mer generelt og sier at: ”[...] *en krise er en krise* (inform. DSB2).” Dette beskriver hun i forbindelse med at man tidligere gjerne hadde forskjellig type organisering i krig og ved kriser i fred. En slik deling henger gjerne igjen fra organiseringen under den kalde krigen hvor sivilt beredskapssystem i hovedsak var rettet mot det siviles beredskap i tilfelle krig (se 4.1.1). Hun får støtte fra informant DSB3 som også beskriver hvordan skillet mellom fred, krise og krig henger igjen fra denne beredskapstenkningen. Alle informantene fra DSB er forholdsvis klare på at dette med krigstanken ikke er særlig på dagsorden i dagens beredskapstenkning eller en del av LP, men



på tross av dette beskriver likevel informantene 2 og 3 fra DSB, at man arbeider for en forståelse av at sivile beredskapssystemet (SBS)<sup>4</sup> skal kunne brukes og integreres for henholdsvis kriser i fred og ved krig:

”Selv om vi i motsatt fall vel sier, at dette sivile beredskapssystemet ønsker vi også at departementene skal kunne se at det kan brukes ved en større nasjonal krise, som ikke er krig. Men der er det mye igjen, i forhold til å få en forståelse for at det er mulig å tilpasse systemet” (inform. DSB3).

”Tiltakene som ligger i det systemet, som hvert departement og etat skal gjøre, er jo de samme type tiltak selv om det er en fredstidskrise. [...] Og for å unngå at det fins to parallelle systemer så prøver vi at departementene skal se dette mer i sammenheng” (inform. DSB2).

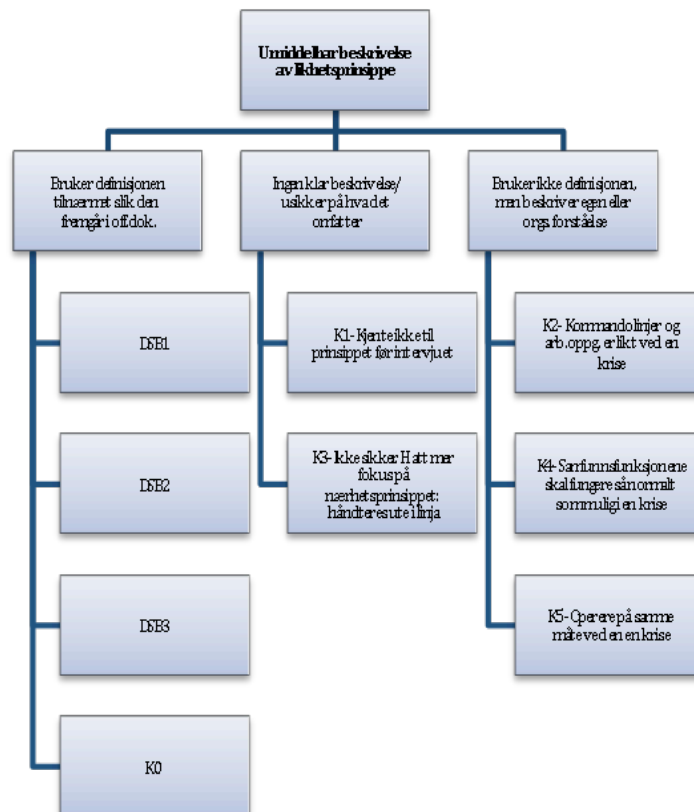
Informantene beskriver ikke dette i direkte sammenheng med forklaring av likhetsprinsippet, men det er likevel en beskrivelse av et ønske om en sammenheng eller likhet mellom organiseringen ved kriser i fred og organiseringen i krig.

### **5.2.2 Likhetsprinsippet- den umiddelbare beskrivelsen**

Informantenes umiddelbare beskrivelse av LP er forholdsvis lik. Alle tre informantene fra DSB gir en umiddelbar beskrivelse eller definisjon tilnærmet lik den som gis i ulike offentlige dokumenter. Informant DSB1 gir også et optimistisk syn på at de fleste andre sikkert også bruker denne definisjonen: *LP definere jeg, som sikkert de fleste andre, som at en organisasjon eller en virksomhet skal ha en så lik mulig organisering i en krisesituasjon som den man har i en normalsituasjon*. Blant informantene fra kommunene synes det likevel ikke så klart at de fleste forklarer LP umiddelbart med en slik definisjon. Bare en av informantene fra kommunene gir en umiddelbar beskrivelse tilnærmet lik informantene fra DSB. Tre andre informanter beskriver det umiddelbart mer konkret og bruker andre begreper enn begrepet *organisering*. Dette er blant annet likhet i *kommandolinjer* og *arbeidsoppgaver* (inform. K2), *samfunnsfunksjoner* (inform. K4) og *operasjon* (inform. K5). De to siste informantene gir en mer uklar beskrivelse eller er usikre på hva prinsippet innebærer, hvorav en ikke hadde hørt om prinsippet da henvendelsen om intervju kom. Den andre av disse informantene gir uttrykk for en usikkerhet og sier at hun tenker mer NP. I denne sammenheng beskriver hun fokuset på håndtering av en krise i organisasjonens linjer og det selvstendige ansvaret.

---

<sup>4</sup> NATO har utviklet og godkjent et nytt beredskapssystem. NATO Crisis Response System (NCRS). En viktig hensikt med NCRS er å oppnå en tettere militær/sivil integrasjon og en lavere terskel for bruk av systemet. Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) og Sivilt Beredskapssystem (SBS) utgjør det Nasjonale beredskapssystem (NBS) som igjen er harmonisert med NCRS. Det nasjonale beredskapssystemet er et krisehåndteringsverktøy. Bruk av systemet er særlig aktuelt når det er et koordineringsbehov på tvers av normale ansvarslinjer, eller når det er behov for særlig hjemmelsgrunnlag for å iverksette tiltak.



**Figur 1:** Figuren er en kategorisering av den umiddelbare beskrivelsen av likhetsprinsippet slik informantene beskrev dette. Den umiddelbare beskrivelsen er av betydning i det at det kan gi et bilde på hvilke begreper informantene gjerne bruker når de formidler prinsippet isolert sett.

### 5.2.3 Hva forstår vi at skal være likt i organiseringen

Likhetsprinsippet henviser til likhet i organiseringer mellom ulike situasjoner som daglig situasjoner og krisesituasjoner. Organisering omfatter mange ulike områder som for eksempel strukturer, funksjoner, plassering av funksjoner og personer, kommunikasjonslinjer og beslutningsveier. Dette mangfoldet bidrar til en forventning om at det også vil kunne være ulike oppfatninger av hva likhet i LP innebærer.

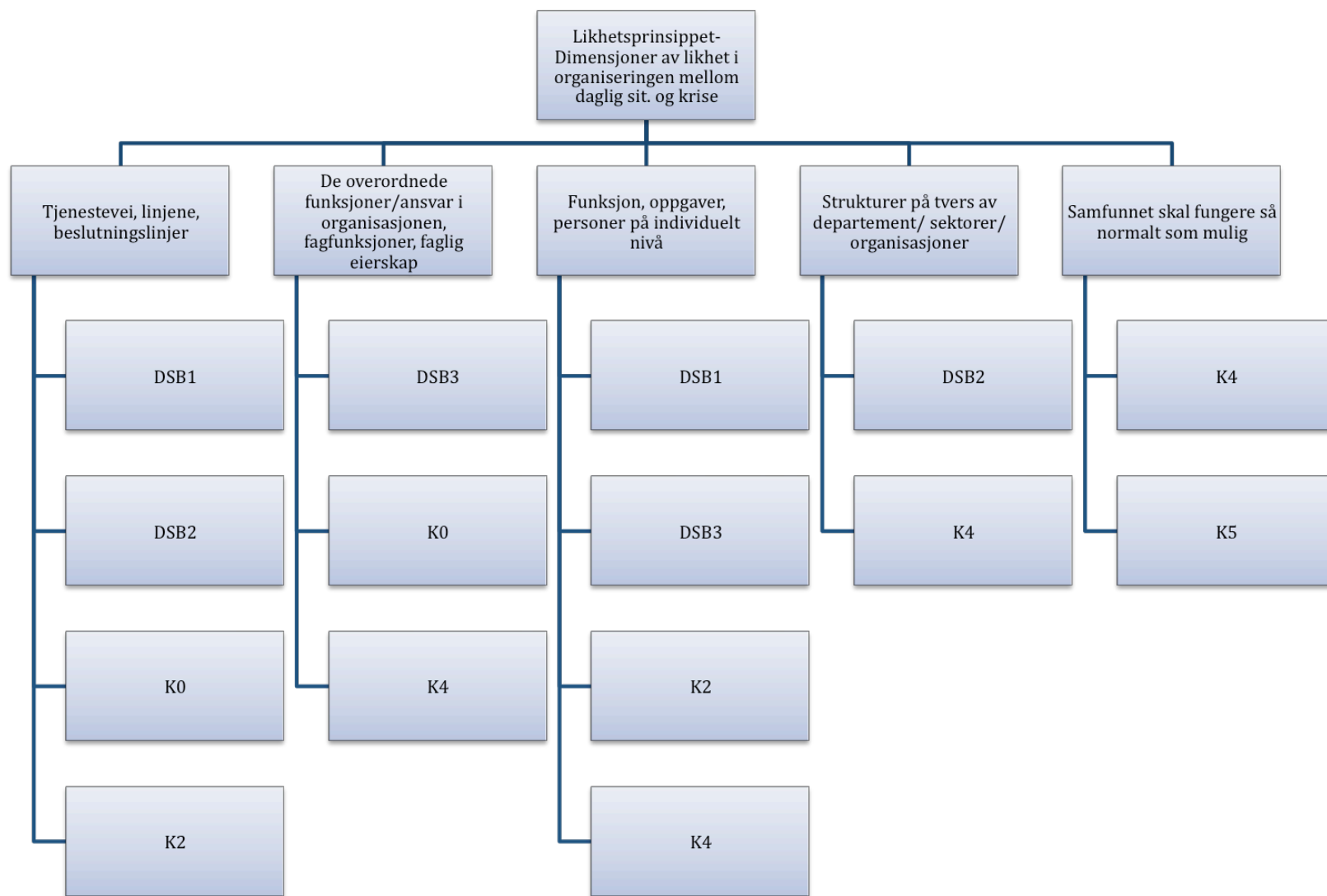
*Først og fremst tjenestevei. Det synes vi er viktig (inform. K0).* Slik åpner den første av informantene sin beskrivelse av hva som skal være likt, og hun fortsetter: *At jeg som beredskapssekretær ikke tar kontakt med lederen av øverste nivå uten at linjen oppover er kjent med hva som foregår.* Denne betydningen av likhet i tjenestevei eller linjene får hun også bekreftet av flere av de andre informantene:

”Jeg tenker at det er viktigst at beslutningslinjene er like” (DSB2).

”Altså at kommandolinjer og arbeidsoppgaver er så likt som i den daglige drift” (K2).

I forhold til tjenestevei og linjer i organisasjonen, så sees dette på her som en beskrivelse av den vertikale organiseringen i organisasjonen. I en organisasjon som er forholdsvis sterkt sektororganisert vil dette for eksempel kunne sees på den vertikale organiseringen i helse og sosialsektoren i kommunen. Det vil si at rapporterings og beslutningslinjene skal være de samme, altså at man for eksempel unngår å hoppe over rapporteringsledd i organisasjonen. En beskrivelse av den vertikale organiseringen synes gjennom intervjuene å beskrives ut ifra organiseringen innen henholdsvis kommunen eller departement. Men vi skal også se at beskrivelsen av prinsippet gir grunnlag for at likhetsprinsippet må gjelde på alle nivå i organiseringen, for eksempel forvaltningsnivåene fra sentralt til lokalt, eller for personer i avdelinger.

På konkrete spørsmål om på hvilket nivå vi må forstå LP var svarene heller noe vage, med blant annet en beskrivelse som at dette har vi ikke dvelt noe særlig over. En av informantene beskriver det likevel så konkret som at: *"Jeg tenker alle nivåer, helt klart, så kan man diskutere om man er enig i det eller ikke"* (DSB1). En annen beskriver det som at: *"Det er vel hele veien"* (DSB2). Men beskrivelsene av hva som skal være likt i organiseringen gir oss også indirekte beskrivelser av nivå i forhold til hva som skal være likt på de ulike horisontale nivå. For eksempel beskriver flere at oppavene og funksjonene til de som skal delta i håndteringen, må være mest mulig like. Dette gir indikasjoner på at LP også må forstås til å gjelde helt ned til enkeltpersoner. Tre av informantene (DSB1, DSB3, K2) er også så konkrete at de beskriver at funksjoner vil være knyttet til personer i organisasjonen. Det vil si at det i hovedsak ikke skal være en annen person som overtar funksjonen ved en krise, og at disse vanskelig lar seg holdes adskilt. Det kan synes som noe usikkert om andre informanter som beskriver funksjoner på individnivå, underforstår dette med at de er koblet til faste personer. I kategoriseringen kobles derfor funksjoner på individnivå og personer til samme kategori (se Figur 2). Et par av informantene (DSB1, K2) beskriver også likhet i forhold til oppgaver for den enkelte i organisasjonen. Oppgaver sees her på som tilsvarende det å ivareta en funksjon og kobles derfor også til denne kategorien.

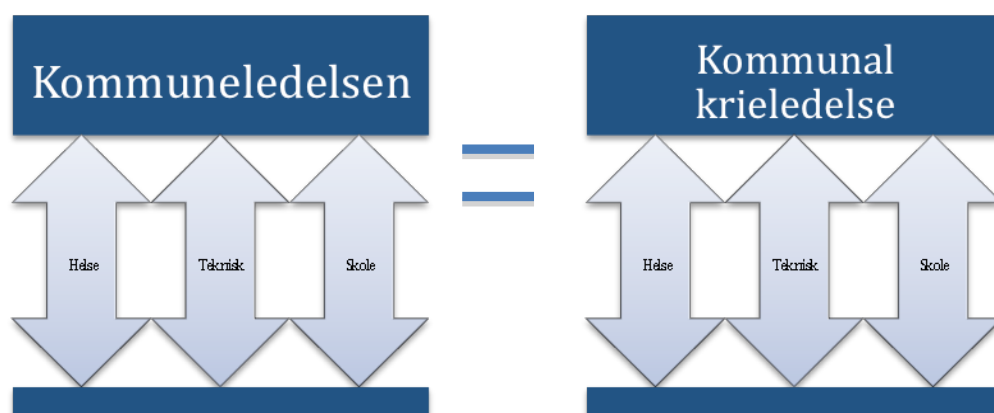


**Figur 2:** Figuren viser en kategorisering av de dimensjoner informantene har beskrevet i forhold til deres forståelse av LP

Videre så beskrives det at de generelle overordnede funksjonene til de ulike etater også må være mest mulig like. For eksempel at fagfunksjoner som ligger til den enkelte sektor i det daglige, også må ivaretas av den samme sektoren i en krise. Det faglige eierskapet/ -ansvaret beskrives blant annet som at:

”[...] den som har faglig eierskap skal kunne håndtere en krisesituasjon på lik linje med en normalsituasjon. [...] Selve håndteringen av det faglige mener jeg at, hvis vi skal ha et likhetsprinsipp da, er de som har ansvar for det i en normalsituasjon, som har ansvar i en krisesituasjon” (DSB3).

Likhet i forhold til tjenestevei og beslutningslinjer i organisasjonen er som nevnt over vektlagt. Videre vektlegges også de faglige funksjonene eller det faglige eierskapet. Dette gir indikasjoner på at for eksempel likhet i eierskapet til fagdepartementer eller i de ulike kommunesektorer er viktig i forhold til beskrivelsen av LP. Det beskrives også likhet på alle horisontale nivå i den totale beredskapsorganiseringen, fra forvaltningsnivå og helt ned til individnivå. En forenklet figur beskriver hvordan en klar sektororganisering i det daglige kan være beskrivende for kriseorganiseringen, hvis fokus er på likhet i linjeorganisering og en sterk funksjons- og faglig forankring i håndteringen av en krise:



**Figur 3** En forenklet beskrivelse av hvordan forholdet mellom daglig håndtering og krisehåndtering, hvis fokus er på likhet i linjeorganisering og et sterkt fokus på likhet i funksjon- og faglig forankring i håndteringen av en krise

I det foregående ble det blant annet beskrevet hvordan opprettholdelse av lik linjeorganisering og fagfunksjoner er viktig i lys av LP, altså likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering. Videre skal vi se at likhet på tvers av departementer eller sektorer (det faglige eierskapet) også må tas i betraktning ved beskrivelse av LP. Altså hvordan strukturen i det daglige organiseres på tvers av departementene/sektorene og hvordan dette bør overføres likt ved en krise. Dette beskrives konkret av en av informantene :

”I forhold til departementene har likhetsprinsippet to betydninger. Det ene er knyttet til departementene på tvers, altså organiseringen av departementsstrukturen i forhold til å håndtere hendelser. Det andre er i forhold til den enkelte organisasjonen i det enkelte departement” (inform. DSB2)

og indirekte av en annen informant: *”Vi har jo den samme kriseledelsen- kriseledelsen og toppledelse er jo den samme”* (inform. K4).

Å organisere departementsstrukturen i forhold til å håndtere hendelser, slik den første informanten beskriver, kan sees på som en måte å samordne ressurser på. Men i beskrivelsene over er det ikke noen klar henvisning til at dette relateres til samordning. Å organisere departementsstrukturen kan også sees på som en måte å fordele fagansvar til de ulike departementene<sup>5</sup> i den daglige organiseringen, og at denne fordelingen også videreføres ved en krise.

#### **5.2.4 Synet på begrunnelsen som legges til grunn for likhetsprinsippet**

Informant K1 sier at hun ikke kjenner til LP slik det har kommet til syne i sikkerhets og beredskapsarbeidet i Norge, og at prinsippet i seg selv ikke har vært noe fokus i sikkerhets og beredskapsarbeidet i kommunen. Men under spørsmålet om hennes syn på begrunnelsen som ofte legges til grunn for LP; *den som utfører en tjeneste i det daglige, har også den beste forutsetningen for å utføre denne i en krise*, er hennes umiddelbare svar at:

”Det er jo det vi har lagt opp til i vår tenkning og beredskapsarbeidet vårt. Så vi følger den filosofien. Og så vil det da vise seg i en virkelig situasjon om den holder. Øvelser kan til en viss grad gi oss en pekepinn” (inform. K1)

Dette gir en beskrivelse om at selv om LP ikke har vært et tema i kommunen, så bygger deres beredskapsfilosofi likevel på det man gjerne begrunner LP ut ifra. Av alle informantene er det bare informant (K3) som umiddelbart svarer at hun ikke er enig i begrunnelsen for LP, slik den er beskrevet i avsnittet over, men hun supplerer raskt videre med at:

”Det er nyansert. Det var litt tilbake til det at det faktisk kan være ressurser i en organisasjon som vil håndtere type ting bedre enn en annen. I en krise så kan det være at en kreativ medarbeider er veldig løsningsorientert, en sånn ”dooer” som gjør det. Ikke bare en planlegger som er vant til å sitte med planverket. Jeg tror du må se på hvilke ressurser du har. Det er jo ikke noe statisk. Jeg tror det er det viktigste i enhver, det gjelder også i daglig arbeid, det er å ikke være statisk. Bruk ressursene på en fleksibel måte og få org til å tenke fleksibilitet” (inform. K3).

---

<sup>5</sup> evt. legge ned eller opprette nye departement

En slik nyansering beskrives også av en av informantene fra DSB ved spørsmål om hun er enig i begrunnelsen for LP:

”Ideelt sett ja. Men dette vil være personavhengig også. Det er ikke alle som er bygd for å fungere når det stormer rundt ørene. Så det er jo en litt sånn sannhet med modifikasjoner. Hvis du har noen som er godt inne i et fagområde, så er jo det ideelle at de også kan bistå i en krisesituasjon, fordi de kjenner de faglige utfordringene i det. Men så er det jo en litt annen måte å jobbe på, fordi du må ta beslutninger raskere og fordi det stormer rundt deg. Så det er ikke alltid det er det mest ideelle” (inform. DSB3).

Begge disse utsagnene gir beskrivelser om at håndtering av situasjoner i det daglige ikke uten videre gir en god forutsetning for å håndtere situasjoner i en krise. Men begge beskriver dette på et personnivå. Altså at ikke alle personer nødvendigvis har den beste forutsetningen for å håndtere kriser, selv om de arbeider med fagområdet i det daglige. En annen nyansering av om informanten er enig i beskrivelsen eller ikke beskrives følgende:

”Ja, men samtidig så er likhetsprinsippet et prinsipp, det er ikke en regel. Så det er litt viktig å skille mellom. Så vi har jo et prinsipp om at vi følger likhetsprinsippet så langt det rår er, bort til vi ser at ikke det fungerer lenger. Da må vi gjøre små justeringer for å møte de utfordringer og daglig organisasjon ikke klarer å takle” (inform. K0).

Her forklares begrunnelsen på et noe høyere nivå i organisasjonen, og ikke bare på et personnivå. Det argumenteres for at likhetsprinsippet heller ikke må sees på som en endelig regel som må følges. Dette vil kunne forstås som at begrunnelsen; *den som utfører en tjeneste i det daglige også har den beste forutsetningen for å utføre en tjenesten i en krise*, ikke må stå i veien for å se at det kan finnes andre organiseringer som kan være funksjonelle.

De andre informantene er generelt sett enige i begrunnelsen for LP. En av dem svarer *ja* på at hun er enig, og løfter beskrivelsen blant annet opp på et overordnet funksjonsnivå:

”Ja, egentlig. Mye dreier seg om å håndtere et område som du må kjenne. Si det skjer et eller annet som gjør at hovedinnfartsveiene inn til byen her må stenges. Da må det være Vei som tar ansvaret, fordi de har allerede tenkt ut omkjøringsmuligheter man har, og hvordan man kan dirigere det, og gjøre det i samarbeid med for eksempel politi” (inform. K4).

Blant informantene så er det ikke en entydig støtte til begrunnelsen for LP, slik begrunnelsen gjerne forenklet fremgår i ulike offentlige dokument. Men ut ifra intervjuene får man ikke noen klare svar på er hva som ligger bak informantenes støtte eller ikke støtte til begrunnelsen. Enkelte gir noen beskrivelser gjennom tidligere erfaringer de selv eller

kommunen har gjort seg, andre svarer mer generelt uten å begrunne sine beskrivelser, som blant annet svaret:

”Ja, ja absolutt. Hva er da motsatsen, hva skulle ellers på en måte.. Den som har best forutsetninger for å håndtere en krise i fredstid, har på en måte en best forutsetning for å håndtere den krise ikke som” (inform. DSB2).

En slik beskrivelse kan gi antagelser om at det er vanskelig å gi noen klar begrunnelse eller forklaring for hvorfor vi har LP. Dette bringer oss over i hvorfor LP legges til grunn i sikkerhets og beredskapsarbeidet i Norge, altså intensjonen og betydningen av LP.

### **5.2.5 Likhetsprinsippet- logisk, selvfølgelig og naturlig**

Innledningsvis i forrige avsnitt viser oppgaven til informant K1 hvor hun beskriver at deres kommune følger filosofien om at: *”den som utfører en tjeneste i det daglige, har også den beste forutsetningen for å utføre denne i en krise”*. Denne filosofien beskriver hun at kommunen følger selv om LP i seg selv ikke har vært noe fokus i kommunen. Med andre ord tyder dette på at LP var i forankret i kommunen allerede før LP ble begrepsfestet. Hun bekrefter også dette senere i intervjuet:

”Jeg sa i stad det med det LP, løses på lavest mulig nivå og alt det dere der. Det har vi jo i grunnen hatt inn under huden hele tiden. Jeg vet ikke når det LP kom inn heller, når det kom inn i vokabularet, vi har vel i grunnen alltid tenkt sånn” (inform. K1)

Her beskrives LP som noe som alltid har vært der og som på en måte har vært en selvfølge i arbeidet med sikkerhet og beredskap. Hvordan viser så synet på hvordan LP har vært forankret i sikkerhets og beredskapsarbeidet seg hos de andre informantene. Flere av intervjuene omhandler blant annet hvordan beredskapen ville ha vært hvis vi ikke hadde begrepsfestet LP, eventuelt også ansvar og nærhetsprinsippet. Med andre ord om beredskapen ville ha sett annerledes ut hvis ikke vi hadde hatt LP. Blant informantene fra DSB er det to som ikke tror at beredskapen ville sett særlig annerledes ut. En av dem kobler dette også til ansvarsprinsippet og forklarer det som følger:

”[...] Vi er jo veldig sånn konstitusjonelt, veldig bevisst at vi har sektorinndelinger, og at hver tar ansvar for sin sektor. Så sånn sett så er på en måte ansvarsprinsippet - det ligger der. Man har hatt forsøk knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, sårbarhetsutvalg, eget sikkerhetsdepartement og alt dette her, og justisdepartementets rolle oppi det her. Det ansvarsprinsippet ligger der, og det kommer det til å gjøre. Det ligger litt sånn konstitusjonelt forankret. Så det tror jeg det vil være. Men for dette med LP så tror jeg heller ikke det, jeg tenker at det er logisk. (inform. DSB2)



Her beskrives den sterke sektorinndelingen i Norge og hvordan dette bidrar til en sterk forankring av ansvarsprinsippet. Hun henviser blant annet til sårbarhetsutvalget anbefalinger om å samle ansvaret for sikkerheten og beredskapen til et departement. Denne anbefalingen førte ikke til endringer av organisasjonsstrukturen (se 4.1.1) I forhold til LP så forklares dette bare som at det er logisk, uten noen videre beskrivelse. En slik forklaring uttrykker også den andre av de to sistnevnte informantene fra DSB, når hun beskriver LPs forhold til de andre prinsippene:

”[...] ansvarsprinsippet har vært spydspissen av de tre prinsippene. Dere skal ha en organisering, dere skal ha et planverk og dere har et ansvar like stort i en krisesituasjon som i en normalsituasjon, og det skal dere ikke fravike. At det da har vært fokus innad i de ulike sektorene: helsesekt, samferdselssekt. Altså det er et prinsipp som er veldig viktig at man ikke fraviker med tanke på at virksomheten skal være både forberedt og planlagt i en krisesituasjon. Mens disse to andre prinsippene er mer sånn. Har liksom ikke. Det er liksom litt sånn logisk tenker jeg” (Inform. DSB1)

Det sterke sektoransvaret vektlegges her i forhold til ansvarsprinsippet. Videre kan det synes som at hun uttrykker at de andre prinsippene, herunder LP, på en måte bare er logiske og at det er vanskelig å gi noen klar beskrivelse av dette. Den samme informanten beskriver også tilnærmet det samme ved to andre anledninger under intervjuet, altså at prinsippene bare er logiske, eller at de alltid har vært der. Den ene gangen når hun forteller om hvordan hun vil beskrive prinsippet til andre:

”Jeg tror ikke jeg ville ha lagt så stor vekt på akkurat det prinsippet der. Nettopp fordi jeg tror det er et prinsipp som ligger der uten at det trengs å.. Jeg tror at du vil oppdage at det er ikke noe sånn spesiell diskusjon, eller et problematisert prinsipp i det hele tatt. Jeg tror det ligger der som en selvsagt prinsipp” (inform. DSB1)

Og den andre gangen er når hun forteller at de tre prinsippene ligger som *”et sånt bakteppe”* til det nye lovforslaget, som vil pålegge kommunene å ha en helhetlig beredskapsplan:

”De har jo på en måte ligget der i lang tid, men på en måte først da gjennom de siste Stortingsmeldinger og NOU’er blitt konkretisert. Altså man har lagt tre prinsipper ut av de. Men så har de ligget der som en sånn implisitt- sånn er det bare, sånn har det vært. Men det er klart at det hadde jo kanskje vært smart å ha satt ord på de for å si det sånn” (Inform. DSB1)

Her gis det også en beskrivelse av at LP har vært der før det ble konkretisert som et grunnleggende prinsipp for sikkerhets og beredskapsarbeidet i Norge. Altså at man på en måte har satt ord på den tidligere og gjeldende praksis. Dette støtter beskrivelsen innledningsvis i

dette avsnittet, hvor informant K1 beskriver at de følger filosofien som ligger bak LP, selv om ikke hun kjenner til LP som begrep.

At prinsippene er logiske støttes også av informant K0, som videre vektlegger styrken ved at ”alle” kjenner prinsippene:

”Så hvis man baserer det slik statlige myndigheter sier vi skal gjøre, baserer beredskapen på de tre prinsippene, så er det logisk og det er viktig å bruke likhetsprinsippet fordi alle kjenner det rundt. Når en snakker om beredskap så blir det naturlig og det blir mer forutsigbart hvordan beredskapen er lagt opp. At en kan anta at så langt det er mulig så følger en ordinær organisering” (Inform. K0).

Dette kan forstås som at fordi vi har prinsippene, som i utgangspunktet er logiske, og vi alle kjenner til de, så faller det lettere på plass (blir det naturlig) når vi snakker om beredskap, det er lettere å forstå hverandre og vi får en felles plattform som legges til grunn.

Den samme informanten tror at beredskapen ville ha sett noe annerledes ut hvis ikke vi hadde hatt prinsippene. Hun tror at når vi tenker at ting kan bli vanskelig, eller begynner å bli vanskelig, så er det lett å tenke seg at man oppretter en egen gruppe som kan håndtere dette. Men prinsippene har bidratt til å bevisstgjøre ansvaret og planlegge med bruk av de ressursene man ellers bruker i det daglige. Det samme antar også en av de andre informantene (K4) fra kommunene. Hun tror at det ville være lett å tenke at beredskap er et eget fagfelt og vi må derfor opprette en ny avdeling for dette. Men at LP bidrar til å fremme at personer jobber med det samme fagfeltet under en krise som de også har til daglig.

*Normalisering* er også et begrep en av informantene (K5) bruker gjentatte ganger når hun snakker om likhet. Hun beskriver at vi prøver å normalisere hendelsene i kommunen og i samfunnet for øvrig. Det vil si at vi prøver i den grad det er mulig å la alt fungere så normalt som mulig også i en krise. Her henviser hun også til at folk møter det de er vant til å møte. Hun tror derfor heller ikke at beredskapen ville sett særlig annerledes ut hvis ikke vi hadde hatt LP, for vi har alltid forsøkt å la samfunnet fungere så normalt som mulig også ved hendelser. Hun tror at intensjonen med at vi har LP, nettopp er at ”[...] *det er et signal fra det politiske til oss om at vi skal prøve å la tingene gå så normalt som mulig, så langt det går*” (inform. K5). Videre svarer hun på et direkte spørsmål om hvorfor vi har LP at:

”Vi har for så vidt stilt spørsmål ved det selv. En må tro at det har sin årsak i det som vi har nedfelt her, at vi skal prøve å nær sagt normalisere ting så langt det lar seg gjøre.

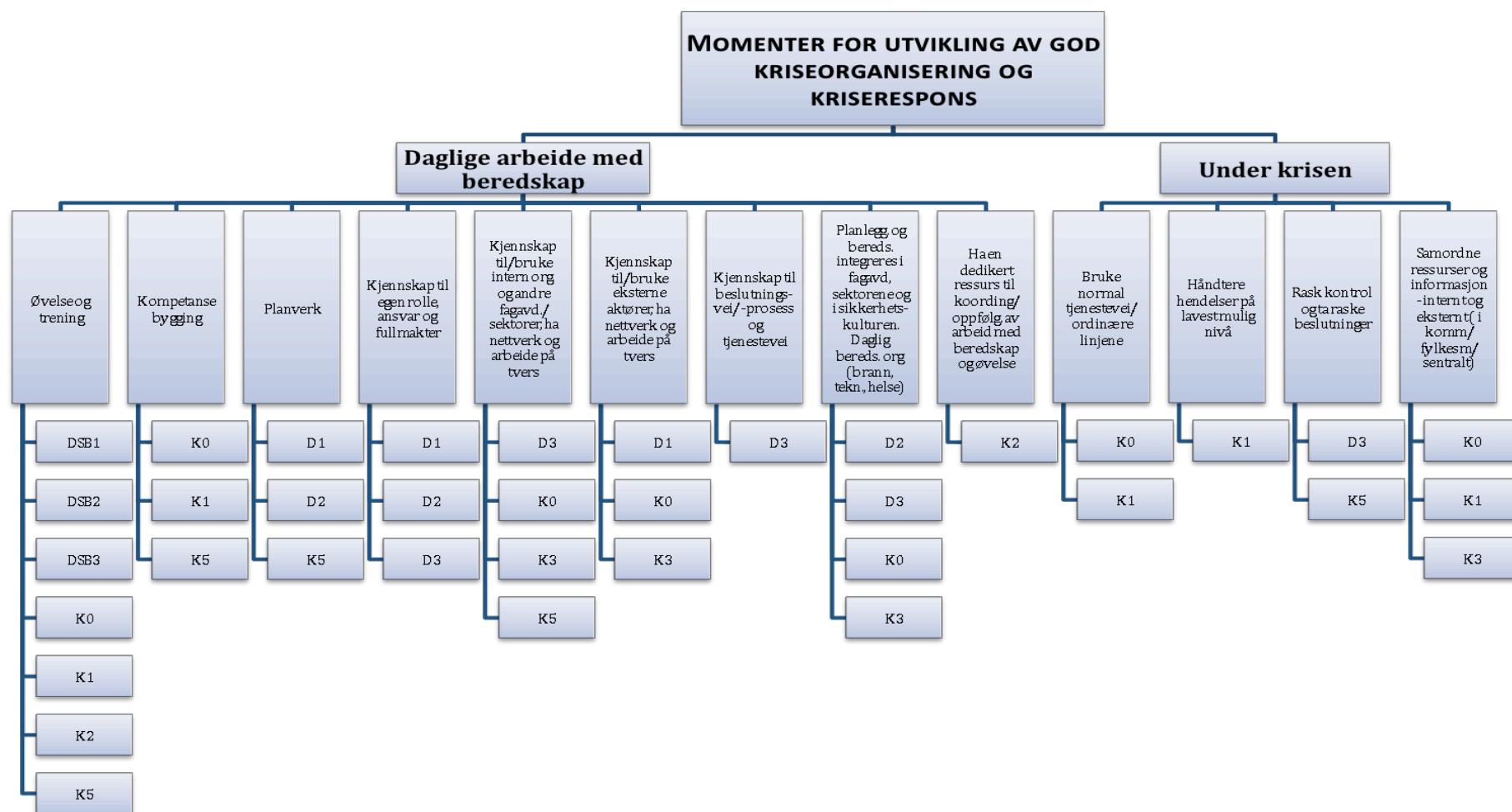
Slik at folk opplever minst mulig krise for å si det sann. At man prøver å normalisere tingene slik også i en krise” (inform. K5).

Dette samsvarer i noen grad med det som ble vektlagt i forhold til likhet i St.meld. nr 24. (1992-93) Den fremtidige sivile beredskap, hvor likhet presenteres i betydningen av opprettholdelse av normale forhold: ”*Det er av vesentlig betydning at folk i en krisesituasjon kan henvende seg til de samme organer som under normale forhold*”. Opprettholdelse av mest mulig normale forhold blir også i dag brukt i ulike dokumenter. Men det å opprettholde normale forhold er forholdsvis overordnet, ettersom kriser i sin natur gjerne ikke er normale forhold, og forklarer ikke isolert sett betydningen av prinsippet. Ingen av informantene har klare og sikre svar når vi snakker om hva som er intensjonen med LP, altså hvorfor vi har etablert prinsippet, eller om hvilken betydning man forventer at prinsippet vil ha for beredskapen. Informantene uttrykker usikkerheten på ulike måter, som blant annet at jeg har ikke tenkt særlig over dette (K0), at jeg ikke vet (K1), at det er et godt spørsmål (DSB2) eller at vi har stilt spørsmålet ved prinsippet selv (K5). De fleste av informantene gir likevel noen svar på det de tror at er intensjonen med prinsippet og/eller hvorfor vi har dette. Her nevnes blant annet: ”*nå vet ikke jeg hva slags ledelsesskole dette spriger ut ifra*” (inform. K0), eller det er helt gode og rette gjennomtenkte prinsipper som kommer fra lang erfaring med kriser (K2). Vi ser et par informanter som uttrykker en optimistisk tro på at dette er tuftet på gode vurderinger. Det gir likevel ikke noen svar på hva ”gevinsten” er ved å etablere det som overordnet prinsipp.

### **5.2.6 Momenter for god krisehåndtering.**

LP forstås i denne oppgaven blant annet som et samfunnsmessig virkemiddel som er etablert for å påvirke kriseorganisasjoner og for å utøve kriseresponsen på best mulig måte. Likhetsprinsippet snakker om organisering i det daglige og organisering i krise, og det er derfor aktuelt å undersøke hva informantene beskriver som viktig for å utvikle gode kriseorganisasjoner og en god kriserespons. I Figur 4 fremstilles informantenes svar på hva som er viktig med tanke på å bygge opp gode kriseorganisasjoner og for en god kriserespons. Figuren er ikke ment å skulle gi en kvantifisert vektning av de ulike momentene, eller for å sammenligne informantene. Den viser fortrinnsvis en samlet kategorisering av hvilke momenter informantene har beskrevet. Figuren gir heller ingen presentasjon av hvordan hvert av momentene er vektet av informantene. Blant annet gir informant K3 en betydelig sterkere vektlegging av viktigheten av samordning under en krise og i det daglige, enn hva informant

K1 gjør. I figuren fremgår det likevel at begge informantene har beskrevet dette punktet som et viktig moment for en god kriseorganisering. Og nettopp ulike momenter for arbeid på tvers av sektorer internt eller eksternt med andre organisasjoner, både i det daglige og ved kriser, er områdene som kommer sterkest frem i vektleggingen. To av informantene (K0 og K3) kommer fra kommuner som i kommuneundersøkelsen (DSB, 2007) oppgir at de har håndtert flere reelle hendelser, hvor de har samlet kriseledelsen, i løpet av de siste fire årene. Det kan se ut til at vektleggingen av samordning av ressurser er spesielt fremtredende hos disse, både i det daglige briseberedskapsarbeidet og under en krise. Manglende nettverk og samordning i det daglige er nettopp det informant K0 også beskriver som en utfordring i forhold til LP. Når LP synes uhensiktsmessig, eller man må "bryte" med prinsippet omtales i det følgende.



**Figur 4:** Figuren viser informantenes svar på hva som er viktig med tanke på å bygge opp gode kriseorganisasjoner og for en god kriserespons. Figuren er ikke ment å skulle gi en kvantifisert vektning av de ulike momentene, men en oversikt over ulike perspektiv og momenter som ble omhandlet. Figuren er et resultat av de kategoriseringer som er gjort. Figuren gir heller ingen presentasjon av hvordan hvert av momentene er vektet av informantene. Blant annet gir informant K3 en betydelig sterkere vektlegging av viktigheten av samordning under en krise og i det daglige, enn hva informant K1 gjør. I figuren fremgår det likevel at begge informantene har beskrevet dette punktet som et viktig moment for en god kriseorganisering

### **5.2.7 Når LP har en uhensiktsmessig funksjon**

To av informantene beskriver forhold der LP ser ut til å være en utfordring eller der organisasjonen må bryte med LP. Her er dette kategorisert som når forhold i det daglige kan gjøre at LP ikke har en hensiktsmessig funksjon. Informanten fra DSB (DSB2) beskriver i korthet hvordan enkelte departement har valgt å ikke følge LP fordi de har erfaringer med at organisasjonen ikke fungerer godt nok i en krise. De har derfor planlagt med en egen organisasjon som trer inn når det oppstår en krise. I begrunnelsen beskriver hun at:

”De så at de trenger å trene sine folk på... mangel på kompetanse. Det må sees i sammenheng med den organisasjonskulturen som er der. Det må være en sammenheng her. Så har du en rullering av ansatte hele tiden. Det gir jo en helt annen utfordring” (inform. DSB2)

Her beskriver hun forhold i det daglige som organisasjonen selv er bevisst på, og har erfaringer på at er uhensiktsmessige i en krise. I denne sammenheng nevner hun blant annet kompetanse, organisasjonskultur og hyppig rullering av ansatte. Det at avdelinger i departementer også kan ha behov for å bemanne opp eller flytte på personer i en krise beskriver hun også som at: ”sånn sett så følger man ikke likhetsprinsippet nødvendigvis” (DSB2).

Sistnevnte er også i tråd med beskrivelsen til informant K0 som det ble henvist til avslutningsvis i forrige delkapittel. Hennes beskrivelse skiller seg i noen grad fra de andre informantene ved at det gis en forholdsvis utførlig beskrivelse av områder der LP kan ha en uhensiktsmessig funksjon. Blant annet nevnes den daglige organiseringen med utstrakt delegasjon som en utfordring ved direkte overføring til krisehåndtering, fordi rådmannen blir en mye mindre tydelig leder. Også samordningsutfordringer p.g.a. manglende nettverket imellom faginstansene i kommunen, trekkes frem som en utfordring i forhold til LP. Dette eksemplifiseres med en hendelse i forhold til samarbeid mellom helse og teknisk: ”*Ved forurensing av vann, da har vi plutselig en situasjon der det tekniske personellet plutselig må ha et tett samarbeid med kommuneoverlegen og helse.*” I forlengelsen av seg av dette peker hun på behovet for selv å være brobygger i slike situasjoner.



## 6.0 DISKUSJON OG TOLKNING

Siktemålet med denne studien er å utforske LP og hvordan dette forstås av personer som arbeider med sikkerhet- og beredskap i kommuner og DSB. Studien søker videre å finne hvordan forståelsen av LP kan påvirke sikkerhets- og beredskapsarbeidet og eventuelt hvorfor. I søken etter noen videre forklaringen vil de empiriske funnene tolkes i lys av de teoretiske perspektivene.

### 6.1.1 Historie, begrepsfesting og rasjonalisering av likhetsprinsippet

*Likhetsprinsippet* slik det fremstår som et avgrenset begrep i sikkerhets og beredskapsarbeidet i dag, ble første gang brukt i et offentlig dokument i sårbarhetsutvalget utredning. Her presenterte også prinsippet samlet sammen med ansvars- og nærhetsprinsippet, slik de også gjerne samles i beskrivelser i dag. Sårbarhetsutvalget presenterte da prinsippene som en beskrivelse av grunnlaget for hvordan det sivile beredskap i Norge var organisert, og de foreslo heller ingen endringer på dette videre. Dette ble derfor den første klare begrepsfestingen av *likhetsprinsippet*. Men vi skal se at prinsipp om likhet, eller om minst mulig endringer som man også gjerne beskrev det, var klart inne i omtalen av organiseringen allerede i Stortingsmelding nr. 24 (1992-1993)<sup>6</sup>. Argumentene var fortrinnsvis at en god beredskap i fred ville gi en god beredskap for krig. Fokuset på likhet var altså på likheten mellom organiseringen og beredskapsressursene for kriser i fred og organiseringen og beredskapsressursene for krig. Forenklet kan dette illustreres slik:

Organisering i **Krig**                      ⇐ Likhet ⇒                      Organisering ved **kriser i fred**

Ennå var det faren for krig som begrunnet det sivile beredskap. Totalforsvaret var siden slutten av 2. verdenskrig bygget opp med tanke på krig, og det sivile beredskap satt på store ressurser som også kunne komme fredstidssamfunnet til gode. Fredstidsrelaterte ulykker og forstyrrelser ble også sett på som aktuelle til å kunne inntreffe også under en eventuell krig. Den gjensidige sammenhengen var ikke bare ressursbesparende men det ville også føre til en gjensidig styrking av beredskapen.

---

<sup>6</sup> Denne oppgaven har analysert offentlige dokumentene om sivilt beredskap tilbake til St.meld. 24 (1992-1993).



Fokuset på de gjensidige behovene mellom kriser i fred og krig kan i et myteperspektiv forklare hvorfor det ble naturlig eller kanskje også "selvfølgelig" å snakke om likheter i organiseringen og i ressurser. Myter er nettopp ofte kjennetegnet ved at de har fokus på endring og effektivisering. Og den argumentasjonen som skaper overbevisning er gjerne basert på effektive virkemidler for å oppnå bestemte organisatoriske mål. Ved å se fredstids- og krigsberedskapen i en helhet argumenterte man med at det ville føre til en større ressurseffektivitet. Videre ble det også slått fast av fredstidsrelaterte ulykker og forstyrrelser også kunne være aktuelle å inntreffe under en krig. Argumentasjonene fremstår som rasjonaliserings argumentasjon, og det er slik myter gjerne fremstår som effektive redskaper.

Krig var i Stortingsmelding nr 24 (1992-93) som sagt fremdeles argumentet for det sivile beredskap. Men det ble satt et klart fokus å at krigsberedskapen var avhengig av beredskapen og kapasiteten i fredssamfunnet. De samme argumentene ble også brukt i forhold til fredstidshendelser. Generelt fremstod det som at hendelser som krever beredskap ofte påvirker større deler av samfunnet og derfor er komplekse. Beredskapen må derfor bygges opp på en fleksibel måte, og på de etablerte organisasjoner og virksomheter som finnes i fredssamfunnet. Fokuset på likhet mellom organiseringen til daglig og organiseringen i krise eller krig ble altså indirekte beskrevet i meldingen, men det ser ut til at man her hadde fokus på mer generelle strukturer i samfunnet som helhet og ikke direkte funksjoner eller oppgaver helt ned til for avdelings eller personnivå.

I forhold til oppgaver og myndighetsforhold i de ulike sektorer og kommuner, så ble dette knyttet til prinsippet om sektoransvar. Blant annet ble det innført et internkontrollsystem som styringssystem for den sivile beredskap. Argumentet for kommunene var blant annet at når kommunenes ansvar for egne beredskapsforberedelser blir sterkere understreket, var argumentet at det ville skje en vitalisering av beredskapsarbeidet både for freds- og krigstidshendelser, og man burde derfor unngå å opprette egen utvalg til beredskapsoppgaver. Selv om dette kobles i stortingsmeldingen til prinsippet om ansvar så er det likevel et mulig tidlig fokus på argumentet for LP som gjerne brukes i dag, nemlig at den som har en oppgave til daglig har den beste forutsetningen for å utøve denne også i en krise. Med vitalisering

forstås det her som at man utvikler en kompetanse og forståelse med beredskapsarbeid i det daglige som er fordelaktig ved håndtering av faktiske kriser eller krig. Tolket rasjonelt kan man tenke at hvis ikke man får til en slik vitalisering av beredskapsarbeidet som var ønskelig så vil man heller ikke få de fordelene for fremtidig krisehåndtering. Med en slik argumentasjon synes det også mer naturlig å tenke likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering:

Organisering i fred/

daglig organisering  $\Leftarrow$  Likhet  $\Rightarrow$  Organisering i krig og fredstidskrise

Altså de som driver med beredskap som en integrert del av den daglige organisering vil ha en vitalisering som gir bedre forutsetninger for krisehåndteringen.

Hovedfokuset for det sivile beredskap i stortingsmelding nr. 24 (1992-93) ser likevel ut til å være likhet mellom beredskapsorganiseringen i krig og fredstidskriser. Oppfølgingen av meldingen og hva som i forløpet synes å være tidsriktig eller ”moderne”, altså de sosialt skapte normene for organiseringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet er av betydning for at likhetsprinsippet skal institusjonaliseres seg i omgivelsene. De empiriske implikasjonene til teorien forventer at det vil tegne seg en dekontekstualisering av prinsippet, slik at dette gjøres allment akseptert og generaliserbart. I det videre følges derfor prinsippet om likhet i organiseringen, slik dette fremgår av det empiriske materialet, frem til slik LP fremstår som begrep i dag.

I Stortingsmelding nr 48 (1993-94) ble mange av anbefalingene fra Stortingsmelding nr 24 (1992-93) konkret fulgt opp. Stortingets tilslutning til meldingen førte til et omfattende endringsarbeid innen det sivile beredskap. Det var likevel ennå faren for krig som legitimerte det sivile beredskap, men i neste langtidsmelding for det sivile beredskap, St.meld. nr. 25 (1997-98), ble det slått fast at faren for krig ikke lenger skulle være et planleggingspremiss for det sivile beredskap og heller ikke prioriteres i planperioden. Fredsfokuset hadde ført til en vitalisering av beredskapsarbeidet. Vi ser at beredskapsfokuset i større grad vinkler seg bort fra fokuset på krig. I mellomtiden hadde man også hatt flommen på Østlandet, som hadde bidratt til å legitimere fokuset på fredstidsberedskap. Gjennom de tre stortingsmeldingene (St.meld. nr. 25 (1997-

1998), ; St.meld. nr. 37 (1995-1996), ; St.meld. nr. 48 (1993-1994)) hadde man likevel hatt et klart fokus på likhet i organiseringen mellom krise og krigsberedskap. Policydokumentet og veilederen for krisehåndtering som kom i 1998, begge fra DSB, hadde derimot kun fokus på likhet mellom kriseorganisering og krigsorganisering i deres omtale av prinsippet om likhet. Prinsippet om at det skulle være færrest mulig endringer mellom daglig organisering og krise/ krigsorganisering fremsto mer som en beskrivelse av samfunnet som helhet. Med andre ord at samfunnet skal fungere mest mulig normalt også i en krise eller krig, slik det også fremgikk av virksomhetsideen for det sivile beredskap. Den gjensidige avhengigheten i samfunnet gjorde dette viktig.

I forhold til oppgaver og myndighet på alle nivå i organisering ble dette knyttet til prinsippet om sektoransvar. Generelt hadde det altså skjedd en dreining mer bort fra fokuset på krig, samtidig som man arbeidet aktivt for å styrke og integrere sikkerhets og beredskapsarbeidet i det daglige arbeidet på alle nivå. Denne ”trenden” og legitimeringen av et sterkere fokus på fredstidskriser og integrering av beredskapsarbeidet i det daglige gir forklaringskraft til at forholdet mellom daglig organisering og kriseorganisering kunne legitimere seg. For det første så ga beredskapen i fred gjensidige fordeler i forhold til krigsberedskapen generelt, og for det andre så styrket en integrering av beredskapen i det daglige virket muligheten til å fungere bedre også i en krise. Vi skal se at disse argumentene ikke blir like fremtredende i forhold til *likhet i organiseringen* i det synes å skje en dekontekstualisering, konseptualisering og rasjonalisering frem til stortingets behandling av St.meld. nr 17 (2001-2002).

Sårbarhetsutvalget definerer LP mer eller mindre ordrett slik rapporten til Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando presenterer det i totalforsvarsprosjektet. Hovedretningen i rapporten har en todelt omtale av prinsippet om likhet i organiseringen, slik denne todelingen er beskrevet tidligere. Den første var som likhet mellom beredskapsorganiseringen i fredskriser og i krig, og den andre at fredsorganiseringen generelt skal være mest mulig lik krise og krigsorganiseringen. Sårbarhetsutvalget samler dette og beskriver det som Likhetsprinsippet: Det skal være størst mulig likhet mellom organiseringen i fred, krise og krig. Denne definisjonen

kan omfatte begge beskrivelsene av likhet i organiseringen, men dette blir ikke tilfellet når utredningen følges opp av regjeringen.

Tolket i et myteperspektivet så fremstår sårbarhetsutvalgets presentasjon av LP med flere kjennetegn til rasjonaliserte myter. For det første så ble prinsippet i mindre grad gitt en beskrivelse av hva som var utgangspunktet eller forklaringen til LP, slik det i større grad ser ut til å ha vært gjort i tidligere fremstillinger om likhet i organiseringen. Den korte beskrivelsen har likevel kjennetegn som gjør at det er gjenkjennbart til tidligere måter å beskrive organisasjonsideen på. Den noe forenklede beskrivelsen kan ha bidratt til en dekontekstualisering av prinsippet, altså at prinsippet gjøres mer allmenngyldig og generaliserbart. For det andre så ble organisasjonsideen om *likhet* eller *minst mulig endringer* konseptualisert. Det vil si at det ble begrepsfestet og kalt *likhetsprinsippet*. LP ble også presentert sammen med ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet, hvor det ble begrunnet at sikkerhets og beredskapsarbeidet i Norge bygger på disse tre prinsippene. På denne måten blir også organisasjonsideen om LP en del av et konsept med tre grunnleggende prinsipper. For det tredje så kan begrunnelsen for LP "[...] *den som utfører samfunnsoppgaven i fred, også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig*" fremstå som en rasjonalisering av ideen om likhet i organiseringen. Typisk for myter er nettopp av de fremstår som rasjonelle, og kan gi en oppfattelse av at de er begrunnet vitenskapslignende og rasjonelt.

LP fremstår med bakgrunn i beskrivelsen over med flere kjennetegn for rasjonalisert myter. Dekontekstualiseringen kan bidra til at LP har flere frihetsgrader og dermed i større grad kan føre til lokale tilpasninger når prinsippet adopteres i organisasjoner. En vesentlig side ved bakgrunnen for begrunnelsen for LP, [...] *den som utfører samfunnsoppgaven i fred, også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig*), synes i tidligere dokumenter å være utledet fra det klare fokuset man hadde på nettopp å integrere beredskapsarbeidet i den daglige virksomhet. Denne sammenhengen kan se ut til å ha kommet noe i skyggen i denne dekontekstualiseringen, og begrunnelsen står igjen med mange frihetsgrader.

Som beskrevet over hadde det sivile beredskap i større og større grad hatt dreining mot fokuset på fredstidsberedskap, og det synes som at det ble mer og mer sosialt

skapte normer for behovet for denne type beredskap. Det kan derfor synes som en naturlig retning at man vurderte prinsippet om likhet rettet mot fredstidskriser. Altså at det fokuset som hadde vært tidligere, om likhet mellom beredskapsorganiseringen i fredstidskriser og organiseringen i krig ikke lenger synes like aktuell. På den andre side ser vi at legitimeringen av LP også styrkes i sårbarhetsutvalget utredning gjennom deres omtale av andre lands sikkerhets og beredskapsorganisering: *"I stor grad er det også likhet mellom krise- og krigsorganisasjonene."* Vi ser derfor at fokuset på likhet mellom organisering i krise og krig var likevel ennå i fokus og legitimerende for LP. Myteperspektivet kan også i denne sammenheng se ut til å ha en forklaringskraft i det at myter gjerne fremstår som generaliserbare over landegrenser og blir universelle, og på denne måten bidrar til institusjonaliseringen av organisasjonsideene. De sammenlignende landene blir på denne måten *"autoriserer"* (Christensen m.fl., 2004, s. 73) i legitimeringen av LP.

I oppfølgingen av sårbarhetsutvalgets utredning ser vi at LP endrer karakter. Forklart i et myteperspektiv kan det se ut som at LP er *oversatt* til å passe inn i dreiningen mot fredstidskriser. Frem til nå har omtale av likhet eller LP kunne fremstå som grunnleggende for totalforsvaret, herunder også rettet mot krig. I St.meld. nr. 17 (2001-02) er definisjonen for LP skrevet om og begrepene fred og krig er tatt bort. Fred er tilsynelatende erstattet med *til daglig*: *"Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser"*.

Isolert sett fremstår nå prinsippet som at det ikke omfatter krig. Det er i hvert fall ikke en tydelig beskrivelse eller representasjon for organiseringen av det sivile beredskap i hele spekteret av totalforsvarets oppgaver, fra daglig organisering i fred til kriser og krig. Tilsvarende fremstår ansvarsprinsippet hvor begrepet krise og krig<sup>7</sup> er byttet ut med ekstraordinære hendelser. St.meld. nr. 17 (2001-02) var også det dokument som for alvor trakk inn samfunnssikkerhetsbegrepet. I meldingen fremstår prinsippene som grunnleggende for samfunnssikkerhetsarbeidet, og omfattet som sådan sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer samfunnet kunne utsettes for<sup>8</sup>. Prinsippet fremstår

---

<sup>7</sup> slik sårbarhetsutvalget beskrev det. Sårbarhetsutvalget definerte ansvarsprinsippet som: *"Den virksomhet som har ansvaret for en sektor, har også ansvaret for nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i kriser og krig"* (NOU, 2000).

<sup>8</sup> Samfunnssikkerhetsbegrepet har for øvrig de senere årene vært gjenstand for diskusjoner mellom ulike sektorer om betydningen av begrepet. (se 4.1.1)

likevel fremdeles som et forholdsvis avgrenset konsept, med en egen definisjon relatert til kriser, sammen med de andre to prinsippene, ansvars- og nærhetsprinsippet.

Den endringen som skjedde med LP fremstår som betegnende for de oversettelser av organisasjonsoppskrifter forklart i et myteperspektiv. Fokuset på fredstidskriser og sårbarheter i det komplekse og moderne samfunnet hadde fått betydelig sterkere fokus innenfor sikkerhets og beredskapsarbeidet. En forutsetning for etablering og spredning av oppskrifter er at de ulike organisasjoner oppskriftene er rettet mot har noe felles. Et direktorat eller en kommune fremstår på det konkrete som forholdsvis forskjellige, men på et abstrakt plan så kan de gjerne sees på som relativt like. Det er lys av denne mer abstrakte systemidentiteten, den formelle organisasjon, at organisasjoner fremstår som mer like, og gjerne oppfatter og presenterer seg som en "organisasjon" (Christensen m.fl., 2004). Innen rammen av samfunnssikkerhet så vil hele spekteret av samfunnets organisasjoner og enkeltpersoner kunne sees på som aktuelle aktører, og på den måten kunne sees på som en "organisasjon" med felles systemidentitet. Myter forandrer seg ettersom de sosialt skapte normene i samfunnet endrer seg. Å fjerne begrepene krig å fred i definisjonen for LP synes å kunne forklares i et myteperspektiv, som en oversettelse for å legitimere prinsippet til de tidsriktige og aksepterte normene i omgivelsene. På et konkret plan kan dette sammenlignes med Røvik (Røvik, 1992) sin beskrivelse av en kommune hvor man ved å endre begrepet målstyring til aktivitetsplanlegging, som i utgangspunktet bare var et annet begrep på samme oppskrift, klarte å etablere standarden som styrende for den etablerte praksis.

I definisjonsendringen av LP i St.meld. nr 17 (2001-02) fremgår prinsippet heller ikke lenger som et mulig todelt prinsipp, hvor likhet i beredskapsorganiseringen mellom krise og krig gjør seg gjeldende. Undersøkelse gir ingen klare svar på om dette har vært et bevisst eller ubevisst omforming eller oversettelse av prinsippet. Forklart i et myteperspektiv er det likevel kjennetegnende for myter at de er forholdsvis generelle og har en noe uklar historie. Sårbarhetsutvalget synes allerede å ha dekontekstualisert begrepet før oppfølgingen i stortingsmeldingen.

De økte frihetsgradene i prinsippet kan i oppfølgingen ha ført til en naturlig og "logisk" endring i forhold til de rådende normene om samfunnssikkerhet i

omgivelsene. Definisjonen av LP som den fremstår i St.meld. nr. 17 (2001-02) er blitt brukt i alle de senere stortingsmeldinger og kan sies å være institusjonalisert i de rådende normene for sikkerhets og beredskapsarbeidet i samfunnet i dag. Et viktig perspektiv er likevel at det synes ganske klart at det er flytende grenser mellom beskrivelsen og begrunnelsen for LP og AP. Begrunnelsen om at den som har utfører en tjeneste i det daglige også har den beste forutsetningen for å håndtere denne i en krise, brukes også gjerne i forhold til ansvar. For eksempel at man bytter ut tjeneste med ansvar: den som har ansvaret i daglig organisering har også den beste fortsetningen for å ha dette også i en krise. I dokumentene så synes ikke disse grensegangene tydelige. Dette kan være et resultat av at prinsippene er blitt konseptualisert som et tredelt konsept og dermed lettere å se på som en enhet. ”De tre prinsippene” synes å omtales i stor grad samlet og har institusjonalisert seg som en myte, hvor ansvarsprinsippet gjerne har en overordnet rolle i forhold til de andre prinsippene.

## **6.2 Forståelsen av LP og påvirkning av sikkerhets og beredskapsarbeidet**

Over så ble institusjonaliseringen av LP i sikkerhets og beredskapsarbeidet drøftet i et myteperspektiv. Det institusjonaliserte prinsippet kan sies å ha endret seg svært lite eller ingen ting gjennom omtalen i de senere stortingsmeldinger. Begrunnelsen for LP ser ut til å være flytende. Det er en tendens til at prinsippene blir omtalt som et samlet konsept. I det videre drøftes forankringen av prinsippene slik de fremstår hos informantene. Hensikten er ikke å gi et bilde av hvordan LP har forankret seg i hver av de ulike kommunene eller i DSB. Hensikten snarere å drøfte bredden i oversettelsen av LP.

### **6.2.1 Adoptering av LP**

Først er det viktig å se på hva som kan ha bidratt til at LP kan ha blitt adoptert inn i organisasjonene. I et myteperspektiv er det ført å fremst umiddelbart å tenke av det har foregått gjennom en tvangsmessig adoptering. Altså at man gjennom lov, forskrifter eller retningslinjer er pålagt å innføre bestemte oppskrifter. Stortinget gikk inn for å legge LP til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet i sin behandling av Innst.S. nr. 9 (2002-03). På denne måten kan man se det som at man har lite valg om å innføre likhetsprinsippet som grunnleggende for arbeidet. Videre står gjerne LP

sammen med ansvarsprinsippet som et felles konsept, og ansvarsprinsippet kobles gjerne til det konstitusjonelle sektoransvaret og på den måten ennå sterkere kan bidra til å fremme tvangsmessig adoptering. Koblingen til sektoransvaret uttrykkes også blant enkelte av informantene. Tolket rasjonelt kan vi si at tvangsmessig adoptering kan være forklaringen for at kommuner eller DSB legger prinsippet til grunn for beredskapsarbeidet. Altså at de direkte følger opp et pålegg. Men myteperspektivet forutsetter likevel at dette ikke er ensbetydende med at det har fått innvirkning i praksis. Det kan forekomme en *frikobling*. Tidsaspektet kan også være en grunn (Disse aspektene omhandles senere i drøftingen). Videre kan vi si at den tvangsmessige adopteringen kan ha blitt forsterket ved at normene for sikkerhets og beredskapsarbeidet synes å inkludere alle organisasjoner og da spesielt de offentlige. Som det er nevnt tidligere så er det en tendens til at myter nettopp lettere legitimeres gjennom å oppfatte organisasjoner med en felles systemidentitet, i denne sammenheng kan dette være arbeidet med samfunnssikkerhet. Dette bringer oss over i den normative baserte adopteringen, som kombinert med tvangsmessig adoptering, ser ut til å gi myteperspektivet en forklaringskraft. Denne baserer seg i større grad på hva som oppfattes som felles normer, verdier og kunnskap, gjerne påvirket av at faggrupper eller profesjoner, og fører til redusert motstand mot mytene. I tillegg er det tidligere argumentert for at likhetsprinsippet fremstår som et rasjonalisert prinsipp, noe som bidrar til å styrke legitimeringen. Disse forklaringsaspektene, tvangsmessig og normativ adoptering, ser ut til å gjøre seg gjeldende i funnene som er gjort blant informantene. Blant annet beskriver en av informantene:

”Så hvis man baserer det slik statlige myndigheter sier vi skal gjøre, baserer beredskapen på de tre prinsippene, så er det logisk og det er viktig å bruke likhetsprinsippet fordi alle kjenner det rundt. Når en snakker om beredskap så blir det naturlig og det blir mer forutsigbart hvordan beredskapen er lagt opp. At en kan anta at så langt det er mulig så følger en ordinær organisering” (Inform. K0).

Ord som logisk, selvfølgelig og naturlig er mer eller mindre gjennomgående begrep i omtalen av betydningen av LP. Videre er det en gjennomgående usikkerhet om intensjonen, altså hvorfor vi har LP. Informantene uttrykker usikkerheten på ulike måter, som blant annet at jeg har ikke tenkt særlig over dette, at jeg ikke vet, at det er et godt spørsmål eller at vi har stilt spørsmålet ved prinsippet selv. På den ene siden er det typisk for institusjonaliserte oppskrifter at de blir oppfattet som den eneste, naturlige eller innlysende måten å organisere på. Altså at organisasjonene oppfatter



det som at de "tvinges" til å adoptere, eller at de sosialt skapte normene gjør at de rasjonaliserte mytene oppfattes som den eneste naturlige måten å organisere på. På den andre siden legger Røvik (1992) vekt på at undersøkelser altfor ofte trekker konklusjoner som får aktørene til å fremstå som et resultat av determinisme eller er aktørløse. Dette er typisk når undersøkelsen gjøres etter at organisasjonsoppskriftene allerede er adoptert i organisasjonen. En slik argumentasjon kan også gi implikasjoner for hvordan de empiriske funnene i studien kan tolkes i et myteperspektiv. Blant annet kan ord som *logisk* eller *selvfølgelig* bare være en begrepsfesting av en praksis som allerede har vært rådende i organisasjonen før LP ble begrepsfestet. Altså at filosofien bak prinsippet allerede er adoptert og koblet til praksis. Dette har vært et aspekt som i noen grad også er blitt berørt blant informantene. For eksempel kan svaret fra en av informantene fra DSB styrke denne forklaringen:

"De har jo på en måte ligget der i lang tid, men på en måte først da gjennom de siste Stortingsmeldinger og NOU'er blitt konkretisert. Altså man har lagd tre prinsipper ut av de. Men så har de ligget der som en sånn implisitt- sånn er det bare, sånn har det vært. Men det er klart at det hadde jo kanskje vært smart å ha satt ord på de for å si det sånn" (Inform. DSB1)

En annen informant fra en kommunen beskriver at de ikke formelt har lagt LP til grunn slik det er begrepsfestet, men at begrunnelsen for LP er i tråd med den filosofien de leger til grunn for arbeidet. Som vi ser kan vi ikke utelukke at filosofien bak LP har vært adoptert og koblet til praksis allerede før LP ble begrepsfestet av sårbarhetsutvalget. Vi har også tidligere sett at de ulike begrunnelsene for LP gjerne blir brukt i forklaringen av ansvarsprinsippet i ulike offentlige dokument de senere årene og at disse grensene er flytende. Prinsippet om ansvar fremstår gjerne som det overordnede prinsippet eller som "*spydspissen*" slik en av informantene beskriver det, og ansvaret baserer seg på sektoransvaret:

"[...] Vi er jo veldig sånn konstitusjonelt, veldig bevisst at vi har sektorinndelinger, og at hver tar ansvar for sin sektor. Så sånn sett så er på en måte ansvarsprinsippet - det ligger der. Man har hatt forsøk knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, sårbarhetsutvalg, eget sikkerhetsdepartement og alt dette her, og justisdepartementets rolle oppi det her. Det ansvarsprinsippet ligger der, og det kommer det til å gjøre. Det ligger litt sånn konstitusjonelt forankret. Så det tror jeg det vil være. Men for dette med LP så tror jeg heller ikke det, jeg tenker at det er logisk. (inform. DSB2)

Denne forklaringen baserer seg på hvorfor hun ikke synes beredskapen ville sett annerledes ut hvis vi ikke hadde hatt LP. Hun svarer gjennom en forklaring av ansvarsprinsippets konstitusjonelle forankring. Kanskje er det nettopp vanskelig å se LP adskilt fra det AP, slik dette også fremstår noe flytende i offentlige dokument, og dermed bare som det logisk og selvfølgelig. Det at LP også gjerne forklares som at *ting skal fungere mest mulig normalt*, tilsier også en videreføring av det konstitusjonelle ansvaret i en krise og blir på den måten også selvfølgeliggjort.

Det empiriske materialet gir ikke noen klare utfyllende forklaringer på adopteringsprosessen i kommunene eller i DSB, sett i et myteperspektiv. Det empiriske materialet kan ha vært samlet inn som vi ser etter at likhetsprinsippet som en institusjonalisert myte er blitt adoptert i organisasjonen. Informantene kan virke aktørløse i betydningen av at de ikke har hatt påvirkning på selve adopteringsprosessen. Altså at prinsippet gjennomgående fremstår som logisk, selvfølgelig og naturlig. Men en slik forklaring har likevel en betydning for beredskapsarbeidet. For når myter fremstår som logisk og selvfølgelig så kan det også være en forklaring på en tatt for gitt holdning. En tatt for gitt holdning vil få betydning hvis forståelsen av LP ikke er hensiktsmessig i forhold til arbeidet med beredskap. Utfordringen kan også rette seg mot at en tatt for gitt holdning til likhet mellom daglig organisering og kriseorganisering kan begrense fokuset på om det er forhold i det daglige som ikke er hensiktsmessige for krisehåndteringen. Det er derfor betydning å se på hvordan informantene beskriver og forstår prinsippet, altså oversetter dette i til sikkerhets og beredskapsarbeidet. Dette skal vi se på i det videre.

### **6.2.2 Oversettelse av LP**

Vi har sett over at det er gjennomgående lite eller ingen motstand mot LP isolert sett, og det fremstår som ”*selvfølgeliggjort*” (Christensen m.fl., 2004, s. 67). Men når den ofte brukte begrunnelsen for LP trekkes frem; *den som utfører en tjeneste i det daglige, har også den beste forutsetningen for å utføre denne i en krise*, er det ikke gjennomgående enighet for denne. En av informantene svarer først spontant nei, men nyanserer det noe til at det er personavhengig. Hun er blant annet fra en av de to kommunene i undersøkelsen som har samlet kriseledelsen ved reelle hendelser flest ganger i løpet av de siste fire årene. Fra den andre av de to kommunen svarer

informanten at vi følger LP så lang rå er og la erfaringer bidra til å gjøre små justeringer som daglig organisering ikke klarer å takle. Hun legger vekt på at LP ikke er en regel i svaret på om hun er enig i begrunnelsen:

”Ja, men samtidig så er likhetsprinsippet et prinsipp, det er ikke en regel. Så det er litt viktig å skille mellom. Så vi har jo et prinsipp om at vi følger likhetsprinsippet så langt det rå er, bort til vi ser at ikke det fungerer lenger. Da må vi gjøre små justeringer for å møte de utfordringer og daglig organisasjon ikke klarer å takle” (inform. K0).

Som vi har sett av de empiriske implikasjonene til myteperspektivet tidligere, så forventet vi ikke å finne noen klare svar på om LP har ført til noen faktiske endringer i kommunen eller i DSB. Men det ble forventet at det empiriske materialet kan fange opp noen erfaringer som bidrar til å påvirke forståelsen av LPs effekter i organisasjoner i lys av myteperspektivet. Innledningsvis her ser vi at det kan synes som at enkelte erfaringer fra beredskapsarbeidet ikke tegner LP, eller begrunnelsen for LP, like selvfølgeliggjort som da vi så på betydningen av LP i beredskapsarbeidet. Det er viktig å være bevisst på av myteperspektivet gjerne kan uttrykkes som en adoptert oppskrift i organisasjonen, men at denne likevel ikke får noen klare effekter i praksis. Men det er med bakgrunn i det empiriske materialet vanskelig se klare sammenhenger i forhold at myteperspektivet kan forklares som frikobling. Altså at nye institusjonaliserte ideer ikke nødvendigvis får noen særlig effekt for praksis. Men flere studier og nyere arbeide tar i større grad for seg at både adoptering og iverksettelsesprosessen gjerne folder seg ut over relativt lang tid (Christensen m.fl., 2004; Røvik, 2007). Oversettelsesteorien og virusteorien tar høyde for nettopp dette, og disse forklaringene kan bidra til å gi oss noen antagelser om hvordan forståelsen og beskrivelsene av LP hos informantene kan bidra til å påvirke beredskapsarbeidet sett i et myteperspektiv. Kort fortalt handler virusteorien om hva oppskrifter kan gjøre med organisasjonen, og oversettelsesteorien om hva organisasjoner kan gjøre med oppskrifter (Christensen m.fl., 2004).

### **6.2.3 Likhetsprinsippet - den umiddelbare beskrivelsen**

*LP definere jeg, som sikkert de fleste andre, som at en organisasjon eller en virksomhet skal ha en så lik mulig organisering i en krisesituasjon som den man har i en normalsituasjon* (inform. DSB1). Slik fremstår den umiddelbare beskrivelsen av

LP for en av informantene fra DSB. Det fremkommer også en optimisme om at de andre informantene sikkert også bruker den samme definisjonen. Blant kommunene er ikke dette likevel helt tilfelle. Istedenfor begrepet organisering brukes blant annet likhet i *samfunnsfunksjoner* og *operasjon*, og en informant er så konkret at hun beskriver det umiddelbart med likhet i *kommandolinjer* og *arbeidsoppgaver*. Når informantene videre beskriver likhetsdimensjoner av hva man forstår at skal være likt i organiseringen, så er nettopp linjeorganisering, beslutningslinjene, rapporteringsvei og tjenestevei en fremtredende dimensjon. Fokuset på likhet omhandles fortrinnsvis i forhold til organiseringen internt i kommunen eller i de offentlige sektorer. Herunder er også faglig forankring og eierskapet til for eksempel fagdepartement eller sektorer også en fremtredende dimensjon. Dette kan for eksempel omfatte henholdsvis den vertikale fagforankringen i sektorer, men også at det skal være likhet i forvaltningsnivåene også i en krise - fra lokalt til sentralt. På det horisontale nivået så ser det ut til at likhet i organiseringen oppfattes at skal gjelde på alle nivå, også helt ned til personnivå, og at dette kan være knyttet til enkeltpersoner eller funksjoner. To av informantene har også et mer generelt fokus på at kommunens samfunnsfunksjoner skal fungere så normalt som mulig. Bare i liten grad fokuseres det på den horisontale organiseringen mellom sektorer eller organisasjoner.

Det empiriske materialet fanger ikke opp de totale ulikhetene i likhetsdimensjoner fra informant til informant, eller fra kommunen til kommune. Fordi myter ikke er fysiske objekter oversettes de hele tiden og blir dermed oversatt til nye versjoner og varianter. I tidligere teorier blir gjerne disse oversettelsene eller *assosiasjonsprosessene* gitt mulighetsrom for nærmest ubegrenset oversettelser i ulike organisasjoner, og enhver oversettelse ble sett på av betydning og som unik (Røvik, 2007). Røvik (2007) beskriver at en av svakheten med dette er at vi på den måten ikke gis muligheten til at det kan avtegne seg noen fellesnevner. I denne studien følges ikke oversettelsesprosessen som sådan, men de fremtredende dimensjonene i oversettelsen synes likevel fruktbare, i det at det har tegnet seg noen fremtredende fellesnevner. Disse fremtredende fellesnevnerne kan kort oppsummeres som; fokuset på tjenestevei, faglig eierskap og på funksjoner og oppgaver på alle nivå i organiseringen. Omformet til definisjonen for likhetsprinsippet kan vi kort beskrive dette som: *"Likhetsprinsippet betyr at den tjenestevei, faglig eierskap og funksjoner og oppgaver man opererer med til daglig, på alle nivå, skal være mest mulig lik den organisasjon*

*man har under kriser*”. Denne konstruerte definisjonen gir isolert sett antageligvis ikke noen andre effekter på beredskapspraksisen enn den ordinære definisjonen. Det er heller ikke hensikten her med konstruksjonen. Hensikten er å innlede en beskrivelse av at det ikke alltid bare er innholdet i definisjoner som definerer praksis og effekten.

Å oversette en organisasjonsidé som LP, handler blant annet om hvor mange frihetsgrader man oppfatter at det finnes, både bevisst og ubevisst, og det andre er snarer hvor mange frihetsgrader man tar seg (Røvik, 2007). Som nevnt tidligere så bidrar gjerne en dekontekstualisering av en myte til at det gis flere frihetsgrader. Definisjonen for LP beskriver likhet i organiseringen, og noen gange bare som at ting skal fungere mest mulig normalt. Organisering i seg selv kan oppfattes med mange frihetsgrader. Men hensikten med oversettelsen for beredskapsrådgivere er ikke alltid å gjengi eller å gjenskape en isolert organisasjonsidé. Snarere handler det gjerne om hvor mange frihetsgrader rådgiveren tar seg, ved at denne ideen først og fremst er en løs ramme eller inspirasjonskilde i en annen organisatorisk kontekst (Røvik, 2007). Tidligere er den sterke sektororganiseringen i Norge beskrevet. Ansvarsprinsippet er blant annet også koblet til sektororganiseringen i sikkerhets og beredskapsarbeidet, og prinsippet fremstår gjerne som et overordnet prinsipp, ”spydspissen” (som en av informantene kalte det), i ”konseptet” ansvar, likhet og nærhet. I denne konteksten synes det som at dimensjonene som LP beskrives i forhold til assosieres med sektoransvaret. Altså at de frihetsgrader man tar seg i oversettelsen holdes innenfor rammen av typiske trekk ved sektoransvaret, og indirekte innenfor rammen av de frihetsgrader ansvarsprinsippet assosieres med (Se Figur 1). I et myteperspektiv så er nettopp de institusjonaliserte normene i omgivelsene viktige for hvordan man ser på og oversetter organisasjonsideer. Kobles dette til sikkerhets og beredskapsarbeidet kan det utlede seg en antagelse i forhold til beredskapsplanlegging: I en kontekst der sektororganiseringen og -ansvaret er klart fremtredende, vil de frihetsgrader man tar seg i forhold til beredskapsplanlegging forankret i et LP-perspektiv, fokusere på likhet på alle nivå i den vertikale linjeorganiseringen og på likhet i funksjon- og faglig forankring innen sektorer.

Styrking av samordning av beredskapen har vært et gjennomgående fokus i offentlige dokument om det sivile beredskap og samfunnssikkerhet siden begynnelsen av 90

tallet. Det ble også i st.meld. nr. 17 (2001-02) beskrevet at prinsippene må sees i sammenheng med at det vil kunne oppstå kriser eller svikt i samfunnskritiske funksjoner, der ulike sektorer og interesser må sees i sammenheng og det vil være behov for samordning. Dette ble også presisert i forhold til prinsippene infrastrukturutvalgets rapport (NOU 2006:6). Med grunnlag i antagelsen over, altså at LP synes å forstås innen rammen av trekk ved sektoransvaret, er spørsmålet om det i like stor grad vil være et klart fokus på å planlegge for samordning.

Man kan ikke utelukke at samordningsassosiasjoner i dette tilfelle kobles av informantene til ansvarsprinsippet. Dette gir ikke studien svar på, men det er likevel ikke særlige trekk som tyder på det. For det første så er det et inntrykk av at informantene ikke klart skiller prinsippene ifra hverandre. En beskriver blant annet at AP og LP er vel to sider av samme sak. Videre fremstår definisjoner og begrunnelser for henholdsvis LP og AP noe flytende i de senere offentlige dokument.

Studien har sett på hva informantene beskriver at er av betydning for en god kriseorganisering. Dette kan gi noen antagelser om i hvilken grad oversettelsen av likhetsprinsippet er i tråd med de assosiasjoner som legges til god kriseorganisering. Den ofte brukte definisjonen for LP er: *"Likhetsprinsippet betyr at organiseringen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under krise"*. Tolket formålsrasjonelt ville man derfor i noen grad kunne forvente at de assosiasjoner som er gjort til LP, altså hva som skal være likt i organiseringen, også er fremtredende for hva som er god kriseorganisering. I funnene som er gjort her er derimot fokuset i betydelig større grad på ulike momenter for arbeid og nettverk på tvers av sektorer internt eller eksternt med andre organisasjoner, både i det daglige og ved kriser. Tolket i et myteperspektiv kunne man hevde at dette kan forklares som *frikobling*, med det for øyet at dette også er en forenkling av komplekse sammenhenger. De beskrivelser som gis utad fremstår som klart positive i forhold til LP, med dets assosiasjoner dette gir (linjeorganisering, klar fagforankring, osv) mens man har et foretrukket fokus på andre områder i planleggingen av beredskapen (nettverksarbeid, samordning osv.). Det empiriske materialet som er lagt til grunn her gir ikke et godt nok grunnlag for å trekke klare konklusjoner. Likevel er det grunnlag for å merke seg at hvis LP faktisk legges til grunn i planlegging og krisehåndtering, og de assosiasjoner som kobles til LP får effekt i praksis, så synes det å være

motsetninger til det som i funnene fremstår som viktige momenter for god kriseorganisering. Dette synes også å stemme overens med de beskrivelsene en av informantene gir i forhold til deres forankring av LP i beredskapsarbeidet.

Det er av betydning også å merke seg at intervjuene i denne undersøkelsen ble gjort før St.meld. nr. 22(2008-09) *Samfunnssikkerhet, Samvirke- og samordning* kom ut. Hvis intervjuene hadde blitt gjort etter publiseringen av denne, ville kanskje assosiasjonene til LP i større grad fremmet likhet og videreføring av de nettverks- og samordningsarenaene man har i det daglige også i en krise.

Det var kun en av informantene fra kommunene som ga en forholdsvis utførlig beskrivelse av koblingen mellom kommunens erfaringer med kriser og den daglige organiseringen sett i et LP- perspektiv. De erfaringene hun beskriver rettes på mange måter mot områder der kommunen synes å måtte bryte med LP, eller der LP synes uhensiktsmessig i forhold til kommunens organisering i det daglige. Beskrivelsene synes fruktbare i den grad at dette er en kommunen som i løpet av de siste fire årene ser ut til å ha størst erfaring fra reelle hendelser blant kommunene i undersøkelsen. Samtidig gis det en beskrivelse av effekter som et resultat av implementering av LP i beredskapsarbeidet. Effektene kan synes å trekke frem noen av de motsetningsfylte trekkene som ble utledet avslutningsvis i avsnittet over.

#### **6.2.4 Infeksjon**

Det teoretiske perspektivet legger vekt på at også tidsaspektet har en betydning for spredning og effekter i organisasjoner. Virusteorien introduseres på denne måten som en nyansering av motemetaforen som gjerne konkludere med at ideer strømmer gjennom organisasjoner uten at disse setter særlige spor i praksis (Røvik, 2007). Virusmetaforen henviser til myter som ulike typer virus som smitter, kan gi immunitet, har inkubasjonstid og kan føre til ulike symptomer og følger. Altså hva myter gjør med organisasjoner når vi prøver å adoptere og implementere dem. I denne sammenheng kobles virusteorien inn som et supplerende bidrag til å forklare noen mulige virkninger forståelsen av LP kan gi for beredskapsarbeidet i organisasjoner.

I drøftingen om oversettelsen av LP over, ble det beskrevet noen fremtredende fellesnevnerne eller assosiasjoner til LP. Vi tar utgangspunkt i at de samme fellesnevnerne er utledet fra at organisasjonene er "smittet" av LP med det en slik smitte fører med seg. Med andre ord at LP er adoptert i organisasjonen. De fremtredende symptomene eller virkningene av viruset er fokuset på fellesnevnerne; tjenestevei, faglig eierskap og funksjoner og oppgaver på alle nivå i organiseringen. Når disse begynner å spre seg i organisasjonen så skjer det gjerne ved at idésmitten verserer i organisasjonen, blant annet i form av resonnementer og argumenter. Denne spredningen kan gå over en lengre periode og til og med trette ut eventuelle motstandere. Typisk etter en slik spredning er at svært få eller ingen står frem med alternative ideer (Røvik, 2007). Alternativer blir nærmest ikke tenkelige og ideen kan ha fått en tatt-for-gitt status. I drøftingen over ble det utledet en antagelse om beredskapsplanlegging med grunnlag i de felles assosiasjonene for LP: I en kontekst der sektororganiseringen og -ansvaret er klart fremtredende, vil de frihetsgrader man tar seg i forhold til beredskapsplanlegging forankret i et LP-perspektiv, fokusere på likhet på alle nivå i den vertikale linjeorganiseringen og på likhet i funksjon- og faglig forankring innen sektorer. Vi kan koble dette til virusteorien og si at infiseringen (adopter og mottak) av LP i organisasjonen har ført til påvirkningen av planlegging. Utfordringen i denne sammenhengen er da at en tatt-for-gitt status kan føre til at organisasjonen i liten grad arbeider aktivt med å vurdere alternative organiseringer. For eksempel vurdere forhold i den daglige sektororganiseringen som ikke er hensiktsmessig for eventuelle kriser.

Den andre virkningen som kan være spesielt aktuelt å se på i forhold til beredskapsplanlegging er hvordan noen virus (myter) kan bli kroniske. Med det menes at de i perioder er aktive, for så å bli inaktive i en periode før de reaktiveres igjen (Røvik, 2007). Igjen tar vi utgangspunkt i de fellesnevnerne som assosierer med LP, utledet gjennom infisering (adopter av LP) i organisasjonen. Beredskapsarbeidet går gjerne opp og ned i perioder i organisasjoner. I perioder med høy aktivitet vil man anta at de grunnleggende prinsippene får øket oppmerksomhet og de har allerede infisert organisasjonen som viktige rammer i beredskapsplanleggingen. I perioder hvor beredskap ikke står høyt oppe på agendaen, kan man anta at heller ikke fokuset på hvordan forhold i det daglige kan påvirke en eventuell krisehåndtering i like stor grad fanges opp. Det vil si at fokuset på de



grunnleggende byggesteinene for beredskapsarbeidet også ligger forholdsvis reaktivt, spesielt i perioder uten reelle hendelser. Når så arbeidet med beredskap og beredskapsplanleggingen aktualiseres igjen (for eksempel pga pålegg, eller kriser andre steder) blir de grunnleggende prinsippene på nytt et viktig fokus.

I forlengelsen av denne drøftingen utleder det seg en aktuell problemstilling som ikke virusteorien gir noen god videre forklaring på. Om virus (myter) i lys av å være en adoptert tidsriktig norm, i en reaktiveringsfasen overskygger eventuelt andre erfaringer som har vært aktualisert i tilknytning til oppskriften i mellomtiden. For eksempel koblingen mellom LP og samordningsutfordringer slik en av informantene beskriver det. Altså vil en reaktivering av LP, i lys av å være en institusjonalisert norm (virus), kunne lett overskygge fokuset som har vært på koblingen LP og samordningsutfordringer mellom deaktiverings- og reaktiveringsfasen, når beredskapsplanleggingen på nytt skal tas opp og LP ”på nytt” legges til grunn. Denne problemstillingen blir avslutningsvis hengende ubesvart som en aktualisert kronisk virusinfeksjon som vi nødig kan si er å foretrekke i en beredskapssammenheng.

## 7.0 AVSLUTNING OG KONKLUSJON

Likhetsprinsippet som begrep ble for første gang brukt i et offentlig dokument av sårbarhetsutvalget. Men likhet i det sivile beredskap hadde allerede blitt vektlagt i Stortingsmelding nr. 24 (1991- 93) nesten ti år tidligere. På den tiden var den kalde krigen over og man begynte å rette blikket mot fredskriser. Ennå var det faren for krig som begrunnet det sivile beredskap, men en effektiv utnyttelse av det sivile beredskaps ressurser også for fredskriser ville være ressurseffektivt. Samtidig så ville en god beredskap i fred også gi fordeler for krigsberedskapen og motsatt. Dessuten så stod man overfor mange av de samme utfordringene i fredskriser som i krig. Det ble altså en naturlig og rasjonelt begrunnet ønske om likhet mellom krigsberedskapen og fredsberedskapen. Forenklet kan dette illustreres som følger:

Organisering i **Krig**                       $\Leftarrow$  Likhet  $\Rightarrow$                       Organisering i **fredstidskrise**

Men omtalen av likhet i organiseringen hadde også en annen dimensjon i denne tiden. Mer kjent som den beskrivelsen vi gjerne bruker i dag, altså en likhet mellom den daglige organiseringen og organiseringen i kriser eller krig:

Organisering i **det daglige**     $\Leftarrow$  Likhet  $\Rightarrow$                       Organisering i **krise**

Hovedargumentene for denne utviklingen synes å ligge i det at det samtidig ble vektlagt at beredskapsarbeidet måtte integreres i virksomhetene, og det ble innført et internkontrollsystem som styringssystem. Den vitaliseringen som dette fokuset ville ha begrunnet også fokuset på bruken av de samme ressursene og strukturene i kriser. Frem til sårbarhetsutvalgets utredning så var disse todelingene fremtredende i omtalen av likhet. Men argumentet om at den som har en oppgave eller et ansvar i det daglige, også har best forutsetninger for å ha oppgaven eller ansvaret i krise eller krig, ble i all hovedsak koblet til sektoransvaret og prinsippet om ansvar i beredskapen. Det denne studien argumenterer for er at med sårbarhetsutvalgets fremstilling så endrer prinsippet karakter til å fremstå som en rasjonalisert organisasjonsidé eller myte:

For det første så ble prinsippet i mindre grad gitt en beskrivelse av hva som var utgangspunktet eller forklaringen til LP. Den forenklete beskrivelsen bidro til å dekontekstualisere prinsippet og gjøre det mer allmenngyldig og generaliserbart. For det andre så ble den opprinnelige organisasjonsideen om likhet, eller minst mulig endringer i organiseringen, begrepsfestet og kalt likhetsprinsippet. Prinsippet ble også

konseptualisert som en del av tre grunnleggende prinsipper. For det tredje så kan begrunnelsen for LP "[...] den som utfører samfunnsoppgaven i fred, har også de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig" fremstår som en rasjonalisering av ideen om likhet i organiseringen. Typisk for myter er nettopp av de fremstår som rasjonelle, og kan gi en oppfattelse av at de er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt.

I behandlingen av sårbarhetsutvalgets utredning så endret prinsippet karakter fra å være et prinsipp i totalforsvarskonseptet, innbefattet likhet mellom beredskapsorganisasjonene i fredstid og krig. Begrepene krig og fred ble fjernet fra definisjonen: *"Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser"*. Denne definisjonen har institusjonalisert seg og synes som en akseptert og rasjonalisert organisasjonside, og brukes mer eller mindre ordrett i alle stortingsmeldinger siden. Likevel synes det å være en flytende overgang mellom forklaringer og begrunnelser for henholdsvis ansvarsprinsippet og likhetsprinsippet, eller at alle prinsippene ansvars- likhets- og nærhetsprinsippet brukes som et enhetlig konsept.

Typisk for rasjonaliserte myter er at de gjerne kan fremstå som symboler og mer eller mindre tas for gitt som effektive og legitimerede ideer. Funnene i denne studien viser nettopp retninger mot at det er vanskelig å begrunne betydningen av LP eller hvorfor det er etablert som et grunnleggende prinsipp. Ord som logisk, naturlig og selvfølgelig er begrep som gjerne brukes. Det empiriske grunnlaget gir ikke grunnlag for å si at prinsippet tas for gitt, men sett i en beredskapssammenheng så er det likevel verd å ta i betraktning, ettersom rasjonaliserte myter gjerne fremstår som det eneste gode alternativet.

Flere offentlige dokument legger også vekt på at disse prinsippene må sees i lys av at det i kriser gjerne kan være behov for å samordne ressursene. Funnene som fremgår i denne studien tyder ikke på at LP i særlig grad forstås i lys av horisontale organisasjonsformer. De fellesnevnerne som er synliggjort legger tvert imot vekt på tjenestevei, faglig eierskap og funksjoner. Rasjonaliserte myter er gjerne forholdsvis generaliserbare, men det er ikke antall frihetsgrader som nødvendigvis forklarer hvordan myter oversettes, men det er snarere de frihetsgradene aktørene, bevisst og

ubevisst, tar seg innenfor de rammene av hva som oppfattes som akseptabelt. Her argumenteres for at likhetsprinsippet synes å beskrives innefor rammene av det som gjerne kobles til sektoransvaret og ansvarsprinsippet. Hvis dette er tilfelle så kan vi utlede en antagelse i forhold til beredskapsplanlegging: I en kontekst der sektororganiseringen og -ansvaret er klart fremtredende, vil de frihetsgrader man tar seg i forhold til beredskapsplanlegging forankret i et LP-perspektiv, fokusere på likhet på alle nivå i den vertikale linjeorganiseringen og på likhet i funksjon- og faglig forankring innen sektorer.

I forhold til beredskapsorganisering så er det nettopp samordning og organisering på tvers som synes å være blant de viktigste organisasjonsstrukturene som informantene legger vekt på. Dette kan sies å stå i motsetning til de rammene LP forstås innenfor. Studien gir ikke svar på om LP har den faktiske effekten i organisasjonene, at den setter et klart fokus på fag og linjeorganisering i planleggingen og at planlegging for samordning derfor i mindre grad gjør seg gjenlende. I en beredskapssammenheng vil dette være et aktuelt fokus for videre forskning.

## REFERANSELISTE

- Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter: kvalitativt orientert metode*. Oslo: Universitetsforl.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. og Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Blaikie, N. (2000). *Designing social research: the logic of anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Christensen, T., Fimreite, A. L. og Læg Reid, P. (2007). *Crisis management: the case of internal security in Norway* (Nr. Working paper 8- 2007): Rokkansenteret.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisted: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- DSB. (1998a). *Hvordan bedre evnen til å håndtere kriser. Policy for styrking av generell krisehåndteringskompetanse på lokalt, regionalt og sentralt nivå*. Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap.
- DSB. (1998b). *Veileder for kriseplanlegging i kommunene. Plan for kriseledelsen* (rev. utg.). Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap.
- DSB. (2007). *Kommuneundersøkelsen 2007. Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB og FO. (1998). *Totalforsvaret: historie, samtid og fremtidige utfordringer*. Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando.
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Støtte og samarbeid: det moderniserte totalforsvarskonseptet: en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Hovden, J. (2004). Public policy and administration in a vulnerable society: regulatory reforms initiated by a Norwegian commission. *Journal of Risk Research*, 7(6), 629-641.
- Innst.S. nr. 9 (2002-03): Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbar samfunn, (2003).
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Justis- og politidepartementet. (1993). *St.meld. nr 24 (1992-1993) Det Fremtidige sivile beredskap*. Lastet ned. fra.
- Jørgensen, M. og Phillips, L. (2005). *Diskursanalyse som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Læg Reid, P. og Serigstad, S. (2006). Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway\*. *Journal of Management Studies*, 43(6), 1395-1413.
- NOU 2000:24. *Et Sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU 2006:6. *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

- NOU. (2000). *Et Sårbart samfunn: utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet* (Nr. NOU 2000:24). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- NOU. (2006). *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner* (Nr. NOU 2006:6). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonene undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerheten* (Nr. 3:4 (2007-2008)).
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringer: teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (1992). Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8(4), 261-284.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Serigstad, S. (2003). *Samordning og samfunnstryggleik: ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*. Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen, Bergen.
- St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet, Samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2007- 2008) *Samfunnssikkerhet, Samvirke- og samordning*,
- St.meld. nr. 24 (1992-1993). *Det Fremtidige sivile beredskap*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 25 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2000*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (1995-1996). *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 39 (2003-2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Oslo: Justis og politidepartementet.
- St.meld. nr. 48 (1993-1994). *Langtidsplan for det sivile beredskap 1995-1998* Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Sørli, K. (2005). Notat – Et blikk på begrepet samfunnssikkerhet for å operasjonalisere «nasjonal trygghetsfølelse». (Et notat til infrastrukturutvalget, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 8. august 2005). I *NOU 2006:6. Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner* (s. 221-226, Vedlegg fire).

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
1993	Off. dok, St.meld.	St.meld. nr 24 (1992-1993) Den fremtidige sivile beredskap	Justis og politidepartementet		<p><i>Del 1</i> 2. Sammenheng: Nye målsetninger: [...] siktemålet for beredskapen mot kriser i fred og mot krig vil være det samme, nemlig å kartlegge sårbarhet og å planlegge og iverksette tiltak for å redusere konsekvenser av uønskede hendelser (s.7)</p>	<p><i>Del 1</i> Kap 1 Bakgrunnen for og formålet med meldingen, 1.2. Formål, avsn. 3-5: Beredskapen bør hovedsakelig baseres på den organisasjon og de ressurser som finnes i fredssamfunnet. [...] Det er faren for krig som begrunner det sivile beredskap. Dersom man bare skulle ha en organisering for fredstidskatastrofer, ville enklere og billigere løsninger enn å bygge opp en egen sivil beredskapsorganisasjon, være tilstrekkelig. [...] Siktemålet er økt utnyttelse av det sivile beredskapsorganisasjon, ressurser og ekspertise til å avhjelpe kriser og katastrofer i fredstid. (s.6)</p>	X	(X)		
				<p><i>Del 2</i> Kap 3 Dagens sivile beredskap: 3.4.1 Ansvarsforhold og prinsipper for organisering: Ved organisering er følgende prinsipper lagt til grunn: - Det er av vesentlig betydning at folk i en krisesituasjon kan henvende seg til de sammen organer som under normale forhold. Beredskapsorganiseringen bør være mest mulig lik fredstidsorganiseringen og myndighetsutøvelse bør skje gjennom de samme ledd som i fredstid om ikke sterke grunner taler for en annen løsning.</p>	<p><i>Del 2</i> Kap 4 Forhold ved våre omgivelser som har innvirkning på oppbygning og innretning av vårt fremtidige sivile beredskap: 4.5 Fredstidsrisiko, første avsn.: I det følgende gjøres det rede for fredstidsrelaterte ulykker og forstyrrelser som samfunnet kan bli stilt ovenfor. Disse hendelsene vil også kunne inntreffe under en eventuell krig. En bedret beredskap i fred innen disse områder, og en tilpassing av krigsberedskapsordningen for å møte dem, vil derfor også øke vår krigsberedskap. (s.35)</p>	<p><i>Del 2</i> Kap 3 Dagens sivile beredskap: 3.4.1 Ansvarsforhold og prinsipper for organisering: - Det er viktig å trekke fagorgan sterkest mulig med i planleggingen, både av hensyn til faglig utforming av planverk og slik at de ansvarlige personer til enhver tid skal være orientert om de lagte planer. - Beredskapsplanlegging bør i sterkest mulig grad skje som et ledd i den ordinære virksomheten slik at beredskapsmessige hensyn i større grad får telle med ved siden av de vanlige faglige vurderinger.</p>			<p><i>Del 2</i> 3 Dagens sivile beredskap: 3.4.1 Ansvarsforhold og prinsipper for organisering: [...] Det er lagt til grunn som et hovedprinsipp at den myndighet som har ansvaret for en sektor i fred også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende myndighet i en beredskaps- eller krigssituasjon innen den samme sektor.</p>	
				<p><i>Del 3</i> Kap 6 Nye Målsetninger: 6.2 virksomhetside og hovedmål, 5. avsn.: Den sivile beredskap må imidlertid ha som siktemål at både planer og organisasjon skal være så fleksible at de kan benyttes både i krise og fred. (s.41)</p>	<p><i>Del 3</i> Kap 6 Nye Målsetninger: 6.2 virksomhetside og hovedmål, avsn. 2-3: Dagens hovedmålsetting for vårt sivile beredskap er todelt. Dels skal beredskapsapparatet forberede det sivile samfunn på å møte en krigssituasjon - dels [...] overvinne større fredstidskriser og ulykker.</p>	<p><i>Del 3</i> Kap 8 Organisatorisk oppbygging, 8.1 Innledning, avsn. 3: Krav til organisering innen den sivile beredskap er gjennomgått i meldingen kap 5. Regjeringen legger særlig vekt på følgende hovedprinsipper: - Det må tilstrebes en styrket</p>			<p><i>Del 3</i> Kap 5 Vurdering av dagens beredskap, 5.5 Manglende samordning og uklare ansvarsforhold, avsn. 14: Regjeringen mener at prinsippet om at de institusjoner som har ansvaret for en gitt oppgave i fred i</p>	

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<p><i>Del 3</i>  <i>kap 5 Vurdering av dagens beredskap, 5.5 Manglende samordning og uklar ansvarsforhold, avsn. 14:</i> Man bør unngå å operere med spesielle beredskapsorganer som utøver myndighet kun i gitte situasjoner. Det er et mål at organisatorisk struktur, ansvarsforhold og kompetanse i beredskapsapparatet bør være så lik som mulig i fredstid og i krig.</p> <p><i>Del 3</i>  <i>Kap 8 Organisatorisk oppbygging, 8.1 Innledning, avsn. 3:</i> Regjeringen legger særlig vekt på følgende hovedprinsipper: [...]  - Krigsberedskapsorganiseringen bør være mest mulig lik fredstidsorganiseringen. En bør unngå å etablere spesielle organer for å håndtere særskilte oppgaver i en beredskapssituasjon. (s.47)</p>	<p>Regjeringen ønsker ikke å endre disse prinsippene. Men [...] målsettingene bør integreres i hverandre slik at fredstidskriser og beredskapen mot krig i størst mulig grad sees i sammenheng. Siktemålet er dels at den krigsberedskap vi trenger, bør bygge på de ressurser og organisasjoner vi har i fredstid, og dels at de ressursene som er nødvendig for en krigsberedskap, kan nyttiggjøres for å forbedre og avlaste de ordinære hjelpeapparatet.</p>	<p>samordning for å oppnå en balansert beredskap innen ulike sektorer.  - Det må være klare ansvarsgrenser mellom myndigheter og nivåer i fred og i krig. Den totale ansvarsfordeling som følger av totalforsvarskonseptet må videreføres. Dette innebærer at den myndighet som har ansvaret for et saksfelt i fred også normalt også har det beredskapsmessige ansvaret.  - Krigsberedskapsorganiseringen bør være mest mulig lik fredstidsorganiseringen. En bør unngå å etablere spesielle organer for å håndtere særskilte oppgaver i en beredskapssituasjon.  - Det må oppnås økt fredstidsutnyttelse av beredskapsressursene  - Det må tilstrebes en økt integrering av beredskapsarbeidet i den ordinære virksomhet, bl.a. med sikte på å få en mer helhetlig planlegging for freds- og krigsberedskap.  - De totale ressurser samfunnet anvender til beredskapsformål må i størst mulig grad vurderes under ett enten disse er : - freds- eller krigsmotiverte, -om de i budsjettssammenheng bevilges innenfor eller utenfor 05-området, - om de bevilges over statlige eller andre myndigheters budsjett. (s.47-48)</p>			<p>hovedsak også skal ha oppgave i en krig, bør videreføres.</p> <p><i>Del 3</i>  <i>Kap 8,4 Lokal organisering:</i> For å få til en ønsket integrering av beredskapsarbeidet i den ordinære virksomhet i kommunene, bør man unngå å opprette egne utvalg til å ivareta beredskapsoppgavene. Disse bør ivaretas av de samme organer som har ansvaret for kommunenes ordinære oppgaver innen de ulike sektorer. Når kommunenes ansvar for egne beredskapsforberedelser blir sterkere understreket, vil det skje en vitalisering av beredskapsarbeidet både for freds- og krigstidshendelser.</p> <p><i>Del 3</i>  <i>Kap 8 Organisatorisk oppbygging, 8.1 Innledning, avsn. 3:</i> Regjeringen legger særlig vekt på følgende hovedprinsipper: [...]  - Det må være klare ansvarsgrenser mellom myndigheter og nivåer i fred og i krig. Den totale ansvarsfordeling som følger av totalforsvarskonseptet må videreføres. Dette innebærer at den myndighet som har ansvaret for et saksfelt i fred også normalt også har det beredskapsmessige ansvaret.</p>	
1996	Off. dok. St.meld.	St.meld. nr 37 (1995-96)	Justis og politidepartementet	<p><i>Kap. 3 Beredskap mot fredskriser – dagens ordninger</i></p> <p><i>3.1 Prinsipper og aktuelle hjemmelsgrunnlag, 3.1.1</i></p>					<p><i>3.1.1 Overordnede prinsipper, avsn. 2:</i> Utgangspunktet innen det sivile beredskap er at den myndighet som har det</p>	



## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<p><i>Overordnede prinsipper, avsn. 1 og 4:</i>            [...] hovedmålsettingen med det sivile beredskap er todelt. Dels skal beredskapsapparatet forberede det sivile samfunn på å møte en krigssituasjon, og dels skal det sette landet i stand til å overvinne større fredskriser og ulykker. Meldingen [St.meld. nr. 24 (1992-93)] understreket at disse målsettingene skulle integreres i hverandre, slik at fredsberedskapen og beredskapen mot krig i støtst mulig grad sees i sammenheng.            [...]            Et annet hovedprinsipp er at organisering av krisehåndteringen skal basere seg på færrest mulig endringer i forhold til en virksomhets normale organisering.</p>					generelle ansvaret for et fagområde, også har ansvar for beredskapsforberedelser og iverksetting av tiltak i en krisesituasjon.	
1998 rev. utg.	Veileder	Veileder for krisepanlegging i kommunene	Direktoratet for sivilt beredskap	<p><i>Forord:</i> [...] Det sivile beredskap skal komme fredstidssamfunnet til nytte. Ressurser og planverk må kunne anvendes både i fredskriser og i krigssituasjon. (s. 2)</p>	På mange måter vil kommunen kunne stå overfor de samme utfordringer i fred og krig. Det gjelder for eksempel varslingsinformasjon til befolkning og presse, evakuering, skadeutbedring m.m. God planlegging for fredskriser vil derfor også styrke kommunens beredskap i krig. (s. 2)	Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) har med utgangspunkt i ønsket om større vektlegging av beredskap mot kriser i red gitt ut denne veilederen for krisepanlegging i kommunene (s.2)	X		Et hovedprinsipp innenfor den sivile beredskap er at den virksomhet som har ansvaret for en sektor i fred, også har ansvaret for nødvendige forberedelser og iverksetting av tiltak i kriser og krig. I en kommune betyr dette at den øverste politiske og administrative ledelsen står ansvarlig for gjennomføringen av beredskapsplanlegging, forberedelser og øvelser.	Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Dette betyr at kommunen vil få et omfattende ansvar for å håndtere de fleste kriser som måtte oppstå innenfor kommunens geografiske grenser.
1998	Off. dok. Policy dok.	Hvordan bedre evnen til å håndtere kriser. Policy for styrking av generell krisehåndteringskompetanse på lokalt, regionalt og sentralt nivå	Direktoratet for sivilt beredskap. Justisdep. ga tilslutning til dok. 24. juni 1998. Grunnlaget er utarbeidet av tverrsektoriell arb. gruppe	<p><i>Kap 1.1 Retningsgivende policy, første avsn:</i> Det er et mål å utvikle et sivilt krisehåndteringsapparat som kan takle et vidt spekter av krisescenarier. Samtidig er det viktig å ivareta prinsippet om mest mulig likhet mellom freds- og krigsorganisasjonen.</p>	<p><i>Kap 1.1 Retningsgivende policy, andre avsn:</i> Det er ikke motsetninger mellom freds- og krigsberedskap, fordi kriseberedskap i fred også styrker vår evne til å håndtere situasjoner som oppstår i en eventuell krig. Påkjennningene vil være relativt like, enten samfunnet utsettes for fredskriser, sikkerhetspolitiske kriser eller krig</p>		X			

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
1998	Rapport	Totalforsvaret Historie, samtid og fremtidige utfordringer	Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando	<p><i>Kap 6 Totalforsvaret i dag</i></p> <p>6.3 Den sivile beredskap, 6.3.2 Viktige prinsipper for den sivile beredskapen, fjerde overskrift, Størst mulig likhet mellom freds- og krigsorganisasjonene:</p> <p>Det skal være størst mulig likhet mellom krise- og krigsorganisasjonene. Den som utfører samfunnsoppgaven i fred har også de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig. Dette sikrer også minst mulig endringer i samfunnet. (s.28)</p>					6.3.2 Viktige prinsipper for den sivile beredskapen, første overskrift, Ansvarsprinsippet: Et hovedprinsipp innenfor Norges sivile beredskap er at den virksomhet som har ansvaret for en sektor i fred, også har ansvaret for nødvendige forberedelser og iverksettelse av tiltak i kriser og krig. Alle myndigheter – sentralt regionalt og lokalt – skal planlegge for å videreføre og løse viktige oppgaver i kriser og krig. (s.28)	6.3.2 Viktige prinsipper for den sivile beredskapen, andre overskrift, Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå: Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. I praksis betyr dette at kommunene vil få det primære ansvaret for å håndtere de fleste kriser som måtte oppstå i fredstid. (s.28)
				<p><i>Kap 9 Krisehåndtering i fred og krig</i></p> <p>9.4 Minst mulig forskjell mellom freds- og krigsorganisasjonen, andre avsn.:</p> <p>Beredskapen må i størst mulig grad bygges opp med utgangspunkt i den normale fredsmessige beredskap. Den fredsmessige beredskap må kunne bygges ut med statlige hjelpressurser etter behov. (s.62)</p>	9.4 Minst mulig forskjell mellom freds- og krigsorganisasjonen, første avsn.: <p>Overgangen mellom fred og krig kan i gitte situasjoner skje gradvis og være diffus. For å sikre en effektiv håndtering av situasjonen, og unngå usikkerhet om ansvarsforhold, må det være størst mulig samsvar mellom beredskapsorganisasjonene for fred og krig. (s.62)</p>	9.4 Minst mulig forskjell mellom freds- og krigsorganisasjonen, tredje avsn. : <p>Det er flere eksempler på manglende samsvar mellom freds- og krigsorganisasjonene. To eksempler på dette er atomulykkesberedskapen og Siviltforsvarets ulike roller i fred og krig. Etter gjeldende bestemmelser vil for eksempel Siviltforsvaret i dag kunne overta ledelsen av brannvesenet ved en sikkerhetspolitisk krise/ krig. Ut fra prinsippet om at den som har ansvar og oppgaver i fred også bør beholde dette ved kriser og krig, synes det da naturlig at Siviltforsvaret viderefører sin rolle i fredstid som en statlig tilleggsressurs også ved kriser og krig. Dette forutsettes en endring av sivilforsvarsloven. (s.62)</p>	(X)	X	Kap 1 sammendrag, 1.2 Sårbarheten og de fremtidige utfordringene, avsn. 16: Utvalget mener det er viktig å holde fast på det rådende ansvarsprinsippet, som innebærer at den virksomhet som har ansvaret for en sektor, også har ansvaret for	
2000	Off. dok. Off. utredning	NOU 2000:24 Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet	Offentlig utvalg, sårbarhetsutvalg et: leder Kåre Willoch	<p>Del 1:</p> <p>Kap 3 Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i dag</p> <p>3.1 Mål, prinsipper og organisering, avsn. 3-4: Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge bygger på tre viktige prinsipper:</p> <p>- Ansvarsprinsippet: Den</p>		<p>Del 1</p> <p>3.1 Mål, prinsipper og organisering, avsn. 1-2: Den sivile beredskap er den ene hovedpilaren i det norske totalforsvaret. Den andre er det militære forsvaret. Totalforsvarskonseptet innebærer at man skal kunne benytte alle sivile</p>	(X)	X	Kap 1 sammendrag, 1.2 Sårbarheten og de fremtidige utfordringene, avsn. 16: Utvalget mener det er viktig å holde fast på det rådende ansvarsprinsippet, som innebærer at den virksomhet som har ansvaret for en sektor, også har ansvaret for	3.1 Mål, prinsipper og organisering, avsn. 3-4: [se under omtale av likhet]

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<p>virksomhet som har ansvaret for en sektor, har også ansvaret for nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i kriser og krig.</p> <p>- <b>Likhetsprinsippet:</b> Det skal være størst mulig likhet mellom organiseringen i fred, krise og krig. Begrunnelsen for dette er at den som utfører samfunnsoppgaven i fred, også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig.</p> <p>- <b>Nærhetsprinsippet:</b> Kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.</p> <p>Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er preget av sterkt fragmentert ansvar og organisering, se tabell 3.1. Alle departementene er ansvarlige for beredskapsforberedelser og -tiltak innenfor sine forvaltningsområder.</p>		<p>og militære ressurser i en samlet forsvarsinnsats, men tilrettelegger også for et samarbeid mellom sivile og militære virksomheter for å motstå og håndtere kriser og katastrofer i fred.</p> <p>Det er gitt som virksomhetsidé at den sivile beredskapen skal, med sikte på kriser og krig, sørge for at samfunnet fungerer mest mulig normalt, gi befolkningen størst mulig sikkerhet for liv, helse og velferd, samt yte støtte innenfor rammen av det norske totalforsvar.</p> <p>Med utgangspunkt i virksomhetsidéen er det gitt fire hovedmål:</p> <p>[...]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redusere skadevirkningene av en krise eller krigssituasjon og sikre befolkningens liv, helse og velferd.</li> <li>[...]</li> <li>- Utnytte beredskapsressursene effektivt i fredstid.</li> </ul> <p>3.3 Sammenligning med sikkerhets- og beredskapsarbeidet i andre land: avsn. 2-3:</p> <p>[...] Det er et gjennomgående trekk ved landene ovenfor, at ansvarsfordeling og organisering av beredskapsarbeidet har samme utgangspunkt som i Norge. Krisehåndtering og redningsarbeid er lokalt forankret etter nærhetsprinsippet og sektoransvaret opprettholdes etter ansvarsprinsippet.</p> <p><b>I stor grad er det også likhet mellom krise- og krigsorganisasjonene.</b></p> <p>Det er et ytterligere fellestrekk at beredskapsstrukturene har gjennomgått omfattende endringer</p>			<p>nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i en krisesituasjon. Svakheter ved dagens sikkerhets- og beredskapsarbeid tilsier likevel en sterkere konsentrasjon av viktige kontroll- og beredskapsfunksjoner. [...]</p> <p>Sikkerhets- og beredskapsarbeidet må være klart samordnet, og det må ha politisk tyngde og oppmerksomhet.</p> <p>3.1 Mål, prinsipper og organisering, avsn. 3-4: [se under omtale av likhet]</p>	

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
						de siste ti til femten årene. <b>Endringene har skjedd på bakgrunn av behov for en mer fredstidsrettet planlegging og virksomhet etter slutten av den kalde krigen.</b>				
				<i>Del 4 Organisatoriske endringer på nasjonalt nivå</i>					<i>Kap 23 Samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på nasjonalt nivå, 23.2</i> Konklusjon og anbefalinger, avsn. 6: Det må fortsatt være slik at de ulike sektordepartementene har ansvar for sikkerhet og beredskap innen sine sektorer. Det ordinære ansvarsprinsippet alene gir imidlertid for liten oversikt over sammenhenger, for dårlig helhetlig grep og for lite kraft i sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Faktorer som forsterker behovet for at noen tar et helhetlig grep om sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet er: - Den raske samfunnsutviklingen. - Sterk gjensidig avhengighet mellom ulike samfunnsfunksjoner. - Et mangfold av sikkerhetsutfordringer.	

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<i>Del 5 Kommuner og fylker</i>		<i>Kap 24 Kriseberedskap i fylker og kommuner, 24.2 Innføring av plikt til beredskapsplanlegging i kommunene, avsn 5: Utvalget mener dagens sektoriserede beredskapsplanlegging med manglende samordning av i første rekke regelverk og arbeidsmetoder er med på å motvirke en helhetlig beredskap i kommunesektoren. Selv om en rekke kommuner i dag har fått på plass en generell risiko- og sårbarhetsanalyse, og en plan for kriseledelse, viser det seg at disse mer overordnede analysene og planene i for liten grad ses i forhold til sektorenes analyser og planer.</i>			<i>Kap 24 Kriseberedskap i fylker og kommuner, 24.2 Innføring av plikt til beredskapsplanlegging i kommunene, avsn 9: Kommunene bør i stor grad også selv definere hva en kriseplan bør inneholde. Dette er et uttrykk for <b>ansvarsprinsippet og prinsippet om at en krisesituasjon skal håndteres på lavest effektive operative nivå</b>. Det er den virksomhet som har ansvaret til daglig som har de beste forutsetninger for å kunne vurdere risiko og sårbarhet og hvilke tiltak det er behov for.</i>	<i>Kap 24 Kriseberedskap i fylker og kommuner, 24.2 Innføring av plikt til beredskapsplanlegging i kommunene, avsn 9:[se under ansvarsprinsippet foran]</i>
2002	Off. dok. St.meld.	St.meld. nr. 17 (2001-02) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn	Justisdepartementet	<i>Kap.1 Innledning, 1.2 Hovedmål, avsn. 6: Arbeidet for styrket samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre prinsipper både når det gjelder årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.</li> <li>- <b>Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.</b></li> <li>- Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå. (s.9)</li> </ul>	Disse prinsippene må sees i lys av at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene. Det vil også kunne være tilfeller der ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng og det vil kunne oppstå et behov for samordning.			X	<i>1.2 Hovedmål, avsn. 6: [se under omtale av likhet foran]</i>	<i>1.2 Hovedmål, avsn. 6: [se under omtale av likhet foran]</i>

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<i>Kap 2 Sammendrag, avsn. 1:</i> Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ta utgangspunkt i prinsippene om <b>ansvar, nærhet og likhet</b> . Prinsippene skal være styrende for målet om at samfunnet skal kunne forebygge og håndtere kriser på en effektiv måte.	<i>Kap 2 Sammendrag, avsn. 2:</i> Prinsippet om likhet innebærer at samfunnet må kunne <b>fungere så normalt som mulig</b> , uansett hva det blir utsatt for, og at de <b>ordinære ansvarslinjene ligger fast</b> .				<i>Kap 2 Sammendrag, avsn. 2:</i> Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Dette prinsippet gjelder alle offentlige og private virksomheter. Den enkelte borger har også et ansvar for egen trygghet. <b>Den som har et ansvar i det daglige har best forutsetninger for å kunne håndtere en kritisk situasjon.</b> Hvert departement har ansvaret for beredskapen i sin sektor. Justisdepartementet har fått et tydeligere samordningsansvar for beredskap og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor.	<i>Kap 2 Sammendrag, avsn. 2:</i> Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
				<i>Kap.8 Beredskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå</i>  <i>8.2.1 Bakgrunn, avsn. 1-2:</i> Som nevnt i kapittel 1, bygger samfunnssikkerhetsarbeidet på prinsippene om ansvar, nærhet og likhet. [...] Dette innebærer at alle departementene er ansvarlige for beredskapsforberedelser og tiltak innenfor sine forvaltningsområder  <i>8.2.1 Vurdering og tiltak, punkt 8.2.2.1 dep.nivå:</i> Samfunnssikkerhetsarbeidet skal med utgangspunkt i ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet legges til rette for at samfunnet i størst mulig grad har en gjennomgripende sikkerhet og beredskap.		<i>Kap.8 Beredskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå:</i>  <i>8.3.2 Fylkesmannens beredskapsoppgaver, vurderinger og tiltak:</i> Når det gjelder spørsmålet om fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger på tvers av myndighetsgrensene, mener regjeringen at innføring av en slik beslutningsrett reiser så store prinsipielle utfordringer at det ikke anses hensiktsmessig å arbeide videre med spørsmålet. En slik beslutningsrett vil blant annet innebære at ordinære <b>ansvarslinjer settes til side</b> , og vil være et brudd med de prinsipper som ligger til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet (i sær <b>ansvars- og likhetsprinsippet</b> ).			<i>Kap.8 Beredskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå</i>  <i>8.2.1 Vurdering og tiltak, 8.2.2.1 departementsnivå:</i> I tillegg til at sikkerhets- og beredskapsarbeidet skal være gjennomgripende og at enhver har <b>ansvar</b> for sikkerheten og beredskapen på eget ansvarsområde, skal samordningsfunksjonene styrkes. De ressursene som settes inn når en hendelse har inntruffet skal i større grad enn i dag samles under Justisdepartementet.	
				<i>Kap 9 Nasjonal krisehåndtering</i>  <i>9.2 Prinsipper for krisehåndtering mellom departementene</i>	<i>9.2.2 Vurdering av gjeldende prinsipper for krisehåndtering mellom departementene, avsn. 5:</i> Erfaringene fra disse ulike	<i>9.2.1 Beskrivelse av gjeldende organisering, avsn. 4:</i> Organiseringen under kriser skal være mest mulig lik den			<i>9.2.1 Beskrivelse av gjeldende organisering, avsn. 2:</i> Utgangspunktet er at sektorprinsippet og prinsippet	<i>9.2.1 Beskrivelse av gjeldende organisering, avsn. 3:</i> Det gjelder videre et prinsipp om at krisen

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<p>9.2.1 <i>Beskrivelse av gjeldende organisering, avsn 1:</i> I pkt. 1.2 er det redegjort for de overordnende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet. Disse prinsippene gjelder også for krisehåndtering mellom departementene.</p> <p>avsn. 4 Organiseringen under kriser skal være mest mulig lik den organiseringen en opererer med til daglig (<b>likhetsprinsippet</b>).</p>	<p>hendelsene viser også at ledelsen og organiseringen av arbeidet med håndtering av kriser må tilpasses den aktuelle situasjonen.</p> <p><b>Regjeringen mener at det er de medarbeiderne som har ansvaret for å bistå regjeringen og den enkelte fagstatsråd til daglig, som også har de beste forutsetningene for å utføre arbeidsoppgavene i en krisesituasjon.</b> Regjeringen mener derfor at det ikke er grunn til å fravike ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet i forbindelse med håndteringen av kriser, og at de etablerte prinsippene fortsatt bør legges til grunn. Regjeringen vil derfor ikke foreslå at ansvaret for å forberede og gjennomføre samordning av krise- og konsekvenshåndtering legges til en egen enhet med spesialister på krisehåndtering for å bistå regjeringen og statsrådene i krisesituasjoner.</p>	<p>organiseringen en opererer med til daglig (<b>likhetsprinsippet</b>). Samordningen mellom departementene skal tilpasses den aktuelle situasjonen. Det er derfor lagt til grunn at en ikke skal ha en permanent samordningsgruppe for krisehåndtering i fredstid med fast utpekte medlemmer. Alle departementer kan ta initiativ til å etablere midlertidige samordningsgrupper. Utgangspunktet vil være at det er det departementet som ut fra sektoransvaret er mest berørt av krisen, som får hovedansvaret for å ivareta samordningen.</p>			<p>om linjeansvar følges (ansvarsprinsippet). Dette betyr at den enkelte fagstatsråds konstitusjonelle ansvar videreføres også i en krisesituasjon. Det er det enkelte departement som har ansvaret for å håndtere en krisesituasjon som berører eget ansvarsområde og sørge for samordning med andre departementer for å sikre nødvendig krisehåndtering.</p>	<p>skal håndteres på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). I de fleste tilfeller vil en krise av lavere alvorlighetsgrad bli håndtert av det ansvarlige fagdepartementet, eventuelt av et departement i samråd med andre, involverte departementer. Ved alvorlige kriser eller katastrofer vil imidlertid også regjeringen bli engasjert i håndteringen.</p>
2003	Off. dok.	Innst.S.nr.9 (2002-2003) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn	Forsvarskomiteen og justiskomiteen	Prinsippet om likhet innebærer at samfunnet må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og at de ordinære ansvarslinjene ligger fast.				X	Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Dette prinsippet gjelder alle offentlige og private virksomheter. Den enkelte borger har også et ansvar for egen trygghet. Den som har et ansvar i det daglige har best forutsetninger for å kunne håndtere en kritisk situasjon. Hvert departement har ansvaret for beredskapen i sin sektor. Justisdepartementet har fått et tydeligere samordningsansvar for beredskap og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor.	Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
2004	Off. dok. St.meld.	St.meld. nr. 39 (2003-04) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid	Justis- og politidepartementet	<p><i>Kap 1</i>  <i>1.2 Prioriteringer, avsn. 1:</i> Arbeidet med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre prinsipper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normal situasjon også har ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.</li> <li>- Likhetsprinsippet betyr at en organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.</li> <li>- Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.</li> </ul>		<p><i>1.2 Prioriteringer avsn. 2:</i>  Sikkerhets- og beredskapsarbeidet skal organiseres slik at det oppnås en best mulig ressursbruk og et godt samvirke på tvers av sektorer. Analyser av risiko- og sårbarhetsforhold og samordnede sikkerhetskrav er viktige virkemidler for å oppnå en slik helhet. [...] De enkelte tilsynsmyndigheter har ansvar for å føre tilsyn innenfor sine fagfelt og sektorer. I tillegg er det behov for å se spesifikt på sikkerhets- og beredskapsarbeidet på tvers av sektorer, spesielt rettet mot samfunnskritiske infrastrukturer og funksjoner. Uansett hvilket nivå krisen håndteres på skal ansvarlige myndigheter og aktører sørge for at befolkningen opplever størst mulig grad av trygghet. [...] Sikkerhets- og beredskapssystemer må dimensjoneres fleksibelt. Hvis hendelsen i sin art eller omfang går ut over de normalhendelser en organisasjon er dimensjonert for, må ressursene kunne forsterkes med innsats fra Siviltforsvaret, Forsvaret, frivillige hjelpeorganisasjoner og andre ressurser, herunder private.</p>		X	<p><i>1.2 Prioriteringer, avsn. 1:</i> [se omtale av likhet foran]</p>	<p><i>1.2 Prioriteringer, avsn. 1:</i> [se omtale av likhet foran]</p>
				<p><i>Kap 2 Sammendrag</i></p>		<p><i>Kap 2 Sammendrag, avsn. 1:</i> En god grunnberedskap i forhold til hyppig forekommende hendelser gir også god beredskap når samfunnet står overfor mer ekstraordinære situasjoner. I tillegg er det behov for rutiner, planverk og avklarte ansvarsforhold når nød- og beredskapsetatene har behov for bistand.</p>			<p><i>Kap 2 Sammendrag, avsn. 17:</i> Komiteene ba i Innst. S. nr. 9 (2002–2003) om at regjeringen legger fram forslag om en sentral krisehåndteringsenhet. <b>Det legges opp til at den organisasjonen som har ansvaret for et saksområde til daglig skal håndtere krisesituasjoner.</b></p>	



## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
				<i>Kap 11 Samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet</i>	<i>11.3 Sentral krisehåndtering, 11.3.2 Regjeringens vurdering, avsn 2:</i> Sikkerhetsutfordringer kan oppstå uten forvarsel og på uventet vis. Dette krever et krisehåndteringssystem som er fleksibelt slik at etablerte strukturer lett kan tilpasses forandringer. Det er lett å gjøre den feil å organisere permanente krisehåndteringsorganer som i for sterk grad er tilpasset tidligere krisesituasjoner og som ikke er fleksibel nok til å håndtere kriser som er annerledes. For eksempel vil utfordringene og behovet for kompetanse knyttet til håndteringen av angrep mot informasjonssystemer være svært forskjellige fra situasjonen ved en større transportulykke, en naturkatastrofe eller omfattende sykdomsutbrudd. <b>Utgangspunktet er at det er den organisasjonen som har ansvaret for et saksområde til daglig som vil være best rustet til å håndtere aktuelle krisesituasjoner.</b> Det operative ansvaret, det vil si å iverksette nødvendige avbøtende tiltak, informasjonshåndtering med videre må legges til en enhet som har faglig kompetanse innenfor de samfunnsområder som er berørt. Denne enheten tar også ansvar for samordning mot andre departementer.	<i>11.3 Sentral krisehåndtering, 11.3.2 Regjeringens vurdering, avsn 3:</i> Regjeringen vil likevel understreke at ekstraordinære krisesituasjoner reiser spesielle utfordringer knyttet til koordineringen mellom departementer og etater.			<i>11.1 Justisdepartementets samordnings- og tilsynrolle, avsn 1:</i> Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være gjennomgripende innen alle sektorer og hver enkelt virksomhet. Hovedprinsippet i arbeidet med samfunnssikkerhet er at det departement som har ansvar for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og eventuell iverksettelse av beredskapstiltak i en krisesituasjon. I tillegg til dette har Justisdepartementet et samordnings- og tilsynsansvar  <i>11.3 Sentral krisehåndtering, 11.3.2, avsn 1: Regjeringens vurdering</i> Regjeringen er enig i at det er grunnleggende å ha klare kommandolinjer og ansvarsforhold i kriser. Det er derfor viktig å holde fast ved utgangspunktet om at det er det departementet som er mest berørt av krisen som får et hovedansvar for å ivareta samordningen, og at hver enkelt statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon	
2005	Off. dok. St.meld.	St.meld. nr. 37 (2004-05) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering	Justis- og politidepartementet	<i>Kap. 7 Krisehåndtering på strategisk nivå</i>		<i>7.2 Tiltak for styrket krisehåndtering på strategisk nivå, avsn. 6:</i> Regjeringen deler evalueringsutvalgets vurderinger om behovet for et helhetlig konsept for krisehåndtering på strategisk nivå. Regjeringen er opptatt av at et slikt konsept må ta utgangspunkt i gjeldende prinsipper for krisehåndtering (ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og			<i>7.4 Lederdepartementets krisestyring, 7.4.1 Utpeking av lederdepartement:</i> En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt av krisen får et hovedansvar for å koordinere håndteringen av krisen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Det er viktig å understreke at utpeking av et	

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
						likhetsprinsippet), og at det ikke går på tvers av etablerte velfungerende beredskapsordninger på lokalt, regionalt og sentralt nivå.			lederdepartement ikke medfører endringer i det konstitusjonelle ansvarsforhold, og at alle departementer beholder ansvaret for sine respektive saksområder.	
				<i>Vedlegg 1 Krisehåndtering på ulike nivåer</i> <i>1.1 Prinsipper for krisehåndtering:</i> De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid i fred.  Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.		<i>1.1 Prinsipper for krisehåndtering,</i> avsn. 5: Det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene, og hvor ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. <b>Behovet for en helhetlig og samordnet krisehåndtering går imidlertid ikke på tvers av nevnte prinsipper for krisehåndtering.</b>			<i>1.1 Prinsipper for krisehåndtering:</i> Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.	<i>1.1 Prinsipper for krisehåndtering:</i> Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.
2006	Rapport	Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005. Håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritiske infrastrukturer	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	<i>2.1 Innledning, Prinsipper og ansvar:</i> <i>Likhetsprinsippet</i> innebærer at det skal være størst mulig likhet mellom organisering i fred, krise og krig.	Begrunnelsen for dette er at den som utfører samfunnsoppgaver i fred også har de beste forutsetninger for å håndtere oppgavene i kriser og krig.	<i>2.1 Innledning, Prinsipper og ansvar:</i> Arbeidet med samfunnssikkerhet er bygget opp etter de fastsatte prinsipper for ansvar, nærhet og likhet.	(X)	X	<i>2.1 Innledning, Prinsipper og ansvar:</i> <i>Ansvarsprinsippet</i> innebærer at den som har ansvaret for en sektor, funksjon eller tjeneste i en normalsituasjon også har ansvaret for ekstraordinære hendelser. Den virksomhet som har ansvaret for en sektor, har også ansvar for nødvendige skadeforebyggende tiltak, beredskap og iverksettelse av tiltak ved kriser og krig.	<i>2.1 Innledning, Prinsipper og ansvar:</i> <i>Nærhetsprinsippet</i> innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.
2007	Rapport	Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2007. Samfunnets sårbarhet overfor naturutløste katastrofer	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	<i>1.3 Nøkkelbegreper</i> <i>Prinsippene om ansvar nærhet og likhet:</i> <i>Likhetsprinsippet</i> innebærer at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik virksomhetens ordinære organisering. Prinsippet om likhet innebærer at samfunnet må kunne fungere så normalt som mulig også i krisesituasjoner.		<i>1.3 Nøkkelbegreper</i> <i>Prinsippene om ansvar nærhet og likhet:</i> Klare ansvarsforhold er en vesentlig forutsetning for at en katastrofe eller hendelse skal kunne håndteres best mulig. Kjerneprinsippene i håndteringen av kriser er ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet.		X	<i>Prinsippene om ansvar nærhet og likhet:</i> <i>Ansvarsprinsippet</i> innebærer at den myndighet som har ansvaret for en sektor eller funksjon i det daglige, også har ansvaret i en krise. Dette er utgangspunktet for de fleste offentlige beredskapsrelaterte tiltak, men kun lovregulert i få tilfeller. Et sentralt element i ansvarsprinsippet er at myndigheten eller virksomheten må være	<i>Prinsippene om ansvar nærhet og likhet:</i> <i>Nærhetsprinsippet</i> innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (nærmest krisen). Normalt vil dette innebære at lokale myndigheter er ansvarlig for å iverksette nødvendige tiltak for å bringe situasjonen under kontroll.

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
									forberedt på at en beredskapssituasjon kan oppstå. Myndigheten eller virksomheten selv må foreta risiko- og sårbarhetsanalyser og legge disse til grunn for vurderingen av hvilke uønskede hendelser som kan oppstå, sannsynlige konsekvenser og nødvendige tiltak.	
2007	Veileder	Veileder for departementenes systematiske samfunnssikkerhet s- og beredskapsarbeid	DSB	<i>Kap 2 Departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsansvar, 2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap - begreper og prinsipper, avsn. 6:</i> Beredskapsarbeidet bygger på tre grunnleggende prinsipper: - Ansvarsprinsippet som betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon, også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. - Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjonen som håndterer kriser, er mest mulig lik den daglige organisasjonen - Nærhetsprinsippet som betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.		<i>2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap - begreper og prinsipper, avsn. 7:</i> Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene innebærer at det departement som har ansvar for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon.		X	[se under omtale av likhet foran]	[se under omtale av likhet foran]
2007	Bok	Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet - en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer	Justisdepartementet	<i>Kap 4 Organisering av beredskapsarbeid og krisehåndtering, 4.1 Generelle prinsipper for beredskapsarbeid og krisehåndtering:</i> Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tar utgangspunkt i tre grunnleggende prinsipper: [...] 2. Likhetsprinsippet: Dette innebærer at den organisering man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisering man har under kriser. (s.18)		<i>4.1 Generelle prinsipper for beredskapsarbeid og krisehåndtering, første avsn.:</i> [...] Prinsippene om ansvar, likhet og nærhet gjelder på alle nivåer i forvaltningen. (s.18)		X	<i>4.1 Generelle prinsipper for beredskapsarbeid og krisehåndtering:</i> [...] 1. Ansvarsprinsippet: Dette innebærer at den organisering man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisering man har under kriser.	<i>4.1 Generelle prinsipper for beredskapsarbeid og krisehåndtering:</i> [...] 3. Nærhetsprinsippet: Dette innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.  Sikkerhetspolitiske kriser og atomulykker er unntatt fra nærhetsprinsippet, og slike kriser vil alltid bli håndtert på sentralt nivå. (s.18)
2008	Off. dok. St.meld.	St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet	Justis- og politidepartementet	<i>Kap 3 Samvirke og samordning, 3.1 Sektoransvaret, avsn. 1:</i> De overordnede prinsippene om		<i>Kap 3 Samvirke og samordning, 3.1 Sektoransvaret, avsn. 4:</i> Ofte er det slik at kriser eller		X	<i>Kap 3 Samvirke og samordning, 3.1 Sektoransvaret, avsn 2-3:</i>	<i>3.5 Beredskap på lokalt og regionalt nivå 3.5.1.1 Kommunal</i>

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
		t. Samvirke og samordning		<p>ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid.</p> <p><i>Boks 3.1 (s.10): Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid:</i></p> <p>Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.</p> <p><b>Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.</b></p> <p>Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.</p>		<p>alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner ikke kan håndteres av den enkelte virksomhet eller sektordepartement alene, og ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. En god oppfølging og forståelse av sektoransvaret er en forutsetning for en helhetlig og samordnet krisehåndtering.</p> <p><i>3.5 Beredskap på lokalt og regionalt nivå</i></p> <p><i>3.5.1.1 Kommunal beredskapsplikt, avsn. 1:</i></p> <p>Regjeringen vil legge frem et forslag om kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal både inneholde plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser.</p>			<p>Regjeringen understreker at ansvarsprinsippet skal videreføres som de bærende prinsipp for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for et område, har også ansvaret for området ved en større ulykke eller katastrofe. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan egne funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.</p> <p>Ansvarsprinsippet innebærer at det departement som har ansvaret for en sektor til daglig også har ansvaret for beredskapsplanlegging og iverksettelse av beredskapstiltak i egen virksomhet i en kritesituasjon. Samferdselsministeren er for eksempel ansvarlig for at egne underlagte etater innenfor samferdselssektoren ivaretar krav og forventninger til samfunnssikkerhet og beredskap, både gjennom sektorlovgivning og etatsstyring.</p> <p><i>3.4 Beredskap og krisehåndtering på sentralt nivå</i></p> <p><i>3.4.1 Styrket krisehåndteringsevne i departementene</i></p> <p><i>avsn. 5:</i> En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt</p>	<p><i>beredskapsplikt, avsn. 4:</i></p> <p>Det er i dag ingen hjemmel for å pålegge kommunene generell beredskapsplikt. <b>Det er imidlertid i tråd med nærhetsprinsippet</b> og administrativ forvaltningspraksis at kommunene har et ansvar for sikkerhet og beredskap på det lokale nivået. For øvrig er kommunene pålagt beredskapsplikt/ planplikt i enkelte sektorlover.</p>

## VEDLEGG 1. OMTALE AV LIKHETSPRINSIPPET

Års-tall	Type dokum.	Navn på dokument	Forfatter/utgiver	Omtale av likhet / likhetsprinsippet	Forklaring/ begrunnelse	Annen omtale	Likhet mellom kriser (i fred og krig)	Likhet mellom daglig org og kriser	Ansvar/ ansvarsprinsippet	Nærhet/ nærhetsprinsippet
									av krisen får et hovedansvar for å koordinere den sentrale håndteringen av krisen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Utpeking av lederdepartement medfører ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvaret for sine respektive saksområder.	

Hei og takk for hyggelig telefonsamtale.

Sender som avtalt litt informasjon om studien. Vedlagt ligger også en formell forespørsel med informasjon som et grunnlag for et eventuelt samtykke til å delta i studien.

### **INTERVJU AV BEREDSKAPSRÅDGIVER /-KONSULENT/-KOORDINATOR OM LIKHETSPRINNSIPPET**

I forbindelse med min masteroppgave i samfunnssikkerhet retter jeg med dette en forespørsel om muligheten til å intervju en av deres rådgivere innen sikkerhet og beredskap.

#### **Om oppgaven**

Temaet i masteroppgaven omhandler hvordan våre beredskapsrådgivere/ -konsulenter/-koordinatorer forstår likhetsprinsippet. Studien retter seg mot personer i ulike kommuner og i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Som ett av grunnprinsippene for sikkerhets- og beredskapsarbeidet knyttes prinsippet ofte til organisering i daglig virke og i krise. Formålet med oppgaven vil rette seg mot å utforske forståelse av likhetsprinsippet og hvordan dette kan påvirke arbeidet med sikkerhet- og beredskap.

Informantene og kommunene vil aidentifiseres (det vil brukes fiktive navn) i analysen og oppgaven. Tidsrammen for studien er frem til innlevering den 15 juni.

Studien er tildelt Mastergradsstipen i samfunnssikkerhet fra DSB.

#### **Intervju av en rådgiver/konsulent/koordinator som arbeider med sikkerhet og beredskap i deres kommune.**

For å kunne se på ulike dimensjoner i forståelsen av likhetsprinsippet er det ønskelig å få muligheten til å intervju en rådgiver/konsulent/koordinator innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Intervjuene vil vare fra ca 45 minutter til i overkant av en time. Intervjuene ville danne basis for eventuelle sammenligninger av meningsdimensjoner blant ulike informanter i studien. Videre informasjon om studien vil bli gitt direkte til deltakerne i studien.

#### **Etiske implikasjoner**

Studien vil forholde seg til Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora, fra Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). Videre vil prosjektet meldes til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Mine veiledere ved Universitetet i Stavanger er:

Hovedveileder: Preben Hempel Lindøe, førsteamanuensis

Medveileder: Synnøve Serigstad, Stipendiat

Ta gjerne snarlig kontakt ved spørsmål og eventuell videre oppfølging. Jeg ser frem til å høre fra deg.

Vennlig hilsen

Dag Tomas Sagen Johannesen

Mastergradsstudent i Samfunnssikkerhet

### Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave:

#### *”Likhetsprinsippet - erfaring, forskning, myte eller politikk”*

Mars 2008

#### **Bakgrunn og hensikt**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i en studie, som er en avsluttende mastergradsoppgave i Samfunnssikkerhet, ved Universitetet i Stavanger. Hensikten med studien er å få en bedre kunnskap om hva likhetsprinsippet er, hvordan våre beredskapsrådgivere/ -konsulenter forstår likhetsprinsippet, og hvordan dette påvirker arbeidet med sikkerhet- og beredskap. Studien retter seg mot rådgivere/ konsulenter i kommuner og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Beredskapsrådgivere har ofte en rolle som ”sikkerhetsplanleggere” og fagpersoner, og har på denne måten en sentral plass for å påvirke, utvikle, følge opp og ha tilsyn med sikkerhets- og beredskapsarbeidet i organisasjonen. Det er derfor viktig å kjenne til hvordan grunnleggende prinsipper for dette arbeidet forstås. Dette er årsaken til at du forespørres om å delta i denne studien.

Mastergradsoppgaven er delstipendierte av DSB. Den ferdige oppgaven vil gjøres tilgjengelig for DSB. Studien vil også gjøres tilgjengelig for Universitetets bibliotek og for eventuell publisering av studiens resultater.

#### **Hva innebærer studien?**

Studien vil utforske hva likhetsprinsippet er i sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Videre vil beredskapsrådgivere/-konsulenter i ulike kommuner og fra DSB intervjues om hvordan de forstår likhetsprinsippet. Intervjuet vil vare fra ca. 45 minutter til i overkant av en time. Det er ønskelig at intervjuene gjennomføres på eller i nær tilknytning til din arbeidsplass. Det er kun undertegnede som vil være tilstede og foreta intervjuet. Intervjuet vil taes opp på en digital lydopptaker. Intervjuene vil fortrinnsvis gjennomføres i april i år og etter nærmere avtale med deg.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle opplysningene om deg vil være aidentifiserte. Det vil si at du vil bli behandlet uten navn eller andre direkte gjenkjennende opplysninger. En kode knytter deg til kommunen eller DSB under registreringen og i analysearbeidet. I oppgaven vil det benyttes fiktive navn. Kommunene vil også behandles med fiktive navn. Lydopptak av intervju og alle aidentifiserte opplysninger om deg som knytter deg til DSB eller en kommune vil bli slettet etter at prosjektet er avsluttet, senest ved utgangen av året.

Det er kun undertegnede Dag Tomas Sagen Johannesen (mastergradsstudent) og mine to veiledere, Preben Hempel Lindøe og Synnøve Serigstad ved Universitetet i Stavanger, som vil ha tilgang til informasjonen som lagres om deg.

I enkelte kommuner er det kun en person eller et fåtall som har som primæroppgave å følge opp sikkerhets og beredskapsarbeidet. Det vil derfor være utfordringer ved å fullt ut å sikre at det ikke er mulig å identifisere informanten eller kommunen. Informanter fra DSB vil omtales med fiktive navn og omtales som informanter fra DSB. Oppgaven vil så langt det lar seg gjøre søke å presentere resultatene slik at ikke identiteten din lar seg gjenkjenne.

#### **Frivillig deltakelse**

### **VEDLEGG 3 FORESPØRSEL OM DELTAKELSE I INTERVJU- SAMTYKKEINFO**

Det er frivillig å delta i studien. Du kan når som helst og uten å oppgi noen grunn trekke ditt samtykke til å delta i studien. Hvis du sier ja til å delta i studien, har du rett til å få innsyn i hvilke opplysninger som er registrert om deg. Du har videre rett til å få korrigert eventuelle feil i de opplysningene vi har registrert.

Hvis du ønsker å delta i prosjektet ber jeg deg om å gi meg en tilbakemelding om dette på telefon eller per e-post.

Dersom du senere ønsker å trekke deg eller har spørsmål til studien, kan du når som helst kontakte Dag Tomas Sagen Johannesen på mob.: 91873799 eller per e-post til [dts.johannesen@stud.uis.no](mailto:dts.johannesen@stud.uis.no).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

**Kontaktinfo student**

Dag Tomas Sagen Johannesen,

**Kontaktinfo veileder**

Preben Hempel Lindøe

Vennlig hilsen

Dag Tomas Sagen Johannesen

Mastergradsstudent i Samfunnssikkerhet

Universitetet i Stavanger



# Intervjuguide masteroppgave i samfunnssikkerhet – Likhetsprinsippet

### Hensikt med prosjektet

Hensikten med studien er å få en bedre kunnskap om hva likhetsprinsippet er, hvordan våre beredskapsrådgivere/ -konsulenter forstår likhetsprinsippet, og hvordan dette påvirker arbeidet med sikkerhet- og beredskap.

Studien retter seg mot rådgivere/ konsulenter i kommuner og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Beredskapsrådgivere har ofte en rolle som ”sikkerhetsplanleggere” og fagpersoner, og har på denne måten en sentral plass for å påvirke, utvikle, følge opp og ha tilsyn med sikkerhets- og beredskapsarbeidet i organisasjonen.

### Hva innebærer studien?

Intervjuet vil vare fra ca. 45 minutter til i overkant av en time.

Dette er et prøveintervju og informasjonen som kommer frem vil fortrinnsvis brukes til å forbedre intervjuguiden og til å danne et godt grunnlag for de videre intervjuene.

Alle opplysningene om deg vil være aidentifiserte. Det vil si at du vil bli behandlet uten navn eller andre direkte gjenkjennende opplysninger.

En kode knytter deg til kommunen. Lydopptak av intervju og alle aidentifiserte opplysninger om deg som knytter deg til kommunen vil bli slettet etter at prosjektet er avsluttet, senest ved utgangen av året.

### Tilgang til informasjon om deg

Meg Dag Tomas Sagen Johannesen (mastergradsstudent)

Veiledere: Preben Hempel Lindøe og Synnøve Serigstad ved Universitetet i Stavanger

### Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien. Du kan når som helst og uten å oppgi noen grunn trekke ditt samtykke til å delta i studien. Hvis du sier ja til å delta i studien, har du rett til å få innsyn i hvilke opplysninger som er registrert om deg. Du har videre rett til å få korrigert eventuelle feil i de opplysningene vi har registrert.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

### Selve intervjuet

Innledningsvis rettes oppmerksomheten mot konteksten du arbeider innenfor og din omtale av egen rolle og oppgaver. Videre rettes intervjuet inn mot din beskrivelse og forståelse av likhetsprinsippet. Intervjuet føres således inn på områder hvor likhetsprinsippet synes å skulle være et virkemiddel eller en policy i sikkerhets og beredskapsarbeidet. Intervjuet vil fortrinnsvis ha en form som en samtale. Jeg vil underveis stille oppfølgingsspørsmål hvis det er behov for en utdyping eller presisering av enkelte områder.

### Om kommunen og deres arbeid med sikkerhet, beredskap og ved kriser:

Om kommunen

- Kommunens erfaring med sikkerhets- og beredskapsarbeid og kriser
- Organisering - til daglig - ved kriser
- Politikk
- Administrasjon
- Planlegging
- Beredskapsplaner

## VEDLEGG 4 INTERVJUGUIDE

- Det generelle ”synet” på arbeid med sikkerhet og beredskap

### **Om informanten og hennes/hans oppgaver og rolle i kommunens sikkerhets og beredskapsarbeid?**

- Erfaringer med beredskapsarbeid og krisehåndtering
  - Egen rolle i kommunen/ DSB:
    - Formelle oppgaver og rammer
    - Uformelle forventninger til arbeidet med sikkerhet og beredskap
- 

### **Beskrivelse og forståelse av likhetsprinsippet**

- Likhets
- Mest mulig likhet (mellom daglig organisering og kriseorg)
- Nivå
- Daglig organisering
- Kriseorganisering
- Virkemiddel
- Likhetsprinsippet som forutsetning for den beste krisehåndteringen
- Forholdet til ansvar og nærhetsprinsippet

Likhetsprinsippet beskrives i dag ofte som:

- ⇒ Det skal være størst mulig likhet mellom organisering i fred, krise og krig. Begrunnelsen for dette er at den som utfører samfunnsoppgaver i fred, også har de beste forutsetningene for å håndtere oppgavene i kriser og krig (NOU 2000:24).
  - ⇒ Betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser (St.meld. nr 17 (2001.2002), St.meld. nr. 34 (2003-2004))
- 

### **”Synet” på likhetsprinsippet som et grunnleggende prinsipp**

#### **”Synet” på forholdet mellom organiseringen til daglig og i krise**

- Synet på fokuset på forholdet mellom organisering til daglig og organisering ved kriser
- Overføring av daglig organisering til organisering ved kriser

#### **Områder for god kriseorganisering**

- Viktige områder for en god kriseorganisering
- Viktige **virkemidler** for utvikling av gode kriseorganisasjoner
  - Fokuset på sikkerhets og beredskapsarbeid
  - Organisasjonskultur
  - Politikk
  - Ledelse
  - Samfunnsplanlegging

#### **Organisasjonsendringer betydning for sikkerhets og beredskapsarbeidet**

- Organisasjonsendringers betydning for sikkerhets- og beredskapsarbeidet
  - i det daglige
  - ved kriser

# VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
Om intervjuet	Intervju av rådgiver Intervju på eget møterom	Intervju av rådgiver Intervju på eget møterom	Intervju av rådgiver Intervju på eget møterom	Intervju av beredskapssekretær Intervju på eget møterom, varighet 1 time og 5 min.	Intervju av beredskapskonsulent Intervju på konsulentens eget kontor. Informanten kjente ikke til likhetsprinsippet og ønsket i forkant noen henvisninger til info om dette. Informanten fikk oversendt linker til St.meld. 17 (2001-2001) og NOU 2000:24	Intervju av rådmannen i kommunen. Informanten har det daglige koordineringsansvaret for beredskap i kommunen. Intervju på informantens eget kontor.	Intervju med beredskapskoordinatoren i kommunen. Intervjuet ble gjennomført på informantens eget kontor.	Intervju av beredskapssekretær Intervju på kommunens kriseløsesrom Varighet ca 30 min.	Intervju av beredskapskoordinator Intervju i et eget møterom Varighet ca 50 min
Om kommunen/ DSB og organiseringen									
Organisasjonsstruktur i kommunen									
Informantens rolle									
Kommunens erfaring med kriser og øvelser									
Organiseringen i krise og kriseledelsen									
Synet på å sette kriseledelsen									
Arbeidet med beredskap									
Synet på beredskap i kommunen/ generelt									
Legger LP til grunn i sikkerhets og beredskapsarb									
<b>1. LP- Umiddelbar og generell beskrivelse</b>  1.1.Bruker definisjonen tilnærmet likt, slik den fremgår i offentlige dok. (Organiseringen i en krise skal være mest mulig lik daglig organisering) 1.2.Ingen klar beskrivelse/ usikker på hva det omfatter 1.2.1. Kjente ikke til prinsippet før intervjuet, 1.2.2. Beskriver det med NP: Eieren av krisen selvstendig ansvar (myndiggjorte edarbeidere), håndtere ute i linja 1.3.Bruker ikke definisjonen, men beskriver	<b>.1</b>  LP definere jeg, som sikkert de fleste andre, som at en organisasjon eller en virksomhet skal ha en så lik mulig organisering i en krisesit som den man har i en normalsituasjon. ... [forholdet mellom daglig og fred slik de brukes om hverandre i def.] Nei det har ikke jeg reflektert over i det hele tatt. Jeg tenker i en normalsit og en krisesit jeg. Hvis vi skal tenke på det da, så har vi kanskje tre nivåer. En normalsit, du har en krisesit og du har en krigsit. Normalsit er det man har til daglig, en krisesit der det er, da er det en hendelse  I en krigssituasjon så er det helt andre mekanismer som gjelder. Det er ikke noe som vi over på. En slik situasjon vil nok velle på veldig mange prinsipper og organisering og strukturer som vi ikke har hatt noen erfaring med siden 1945, og da var verden totalt annerledes. Hva det er i teori og hva det er i praksis da, vil være veldig stor	<b>.1</b>  Altså i utgangspunktet så er det vel egentlig formulert og tenkt sånn at man i en krisesituasjon håndterer en krise eller har en kriseorganisering som er mest mulig lik den man har i en vanlig organisering. ... Det fred er jo litt sånn utdatert. At man skiller. Det ser vi jo når vi går igjennom alle planverk hos dep., det å skille på kriser i fred og krig var jo det man tidligere gjorde og at man hadde type forskjellige organiseringen. Blant annet knyttet opp til sivilt beredskapssystem. Men det ser vi jo at forsvinne mer og mer. For en krise er jo en krise, okke som.  Og det. En krise for alle i alle dep og over alt handler om fredstidskriser. Det krigsscenariet er på en måte ikke lenger tilstede. Så krise er en krise. ... Det sivile beredskapssystemet, SBS, og BFF [Beredskapssystemet for forsvaret] fra forsvaret, og SBS over hele Nato rekken, skal ha	<b>.1</b>  Med likhetsprinsippet så forstår jeg det som at den organisasjonen som skal håndtere en krise, er mest mulig lik den org som er til daglig.  ... Nei altså det der fred, krise og krig det tror jeg er en sånn frase som henger litt igjen. Kanskje opp mot sivilt beredskapssystem. Det har jo kanskje vært det tradisjonelle beredskapssystemet, i hvert fall på nasjonalt og delvis regionalt nivå tidligere. Og beredskapsarbeidet i dep. har jo kanskje vært veldig sånn i det lukket rom. De som jobbet med beredskap det var de som var innenfor den lukka døra. Det var så hemmeligholdt, at det var egentlig ingen andre som visste hva de holdt på med. Så har den på en måte kommet ut av skapet, hele det beredskapsarbeidet og vekk med all hemmeligstemplingen. Så akkurat det fred krise og krig tror jeg henger litt igjen derfra.  Man vil jo kunne satt et likhetstegn mellom fred og	<b>.1</b>  <i>Organiseringen i en krise skal være mest mulig lik daglig organisering-</i> er det vi har lagt til grunn i vårt planverk.	<b>.2.1</b>  Jeg var som sagt innom å så på de web greiene du sendte meg. Vi er ikke, vi tenker ikke veldig sånn hele tiden direkte bevisst på krig og fred og alle disse tingene. For jeg forstod at det hadde litt med å på en måte at beredskapsarbeidet og planverket skulle favne alle de situasjonene. Hvis ikke jeg har misforstått dette med lp. Og vi tenker jo fredstid og katastrofer og ting som skjer i fredstid. Jeg kan vel ikke si så veldig mye mer enn det altså.  Hvorvidt det planverket vårt takler en krigssituasjon det er ikke godt å si. Vi har ikke trent på det da. Likhhet krig- fred	<b>.3.1</b>  Altså at kommandolinjer og arbeidsoppgaver er så likt som i den daglige drift.	<b>.2.2</b>  Er det samme definisjon, jeg tenker mer nærhetsprinsippet. Sånn som vår plan for informasjon er jo at den som eier krisen skal informere. Man har et selvstendig ansvar både på varslig og forskjellig. Det å håndtere det ute i linja. Det er vel det jeg forbinder med det. ... [forklare LP til andre ansatte i kommunen] Jeg tror kanskje jeg ville ha lagt opp et case med en krise, og prøvd det hvordan vi skulle samspille, hvordan vi skulle bruke de ressursene som er der i en gitt situasjon, men det er også det med rollefordeltelse. [...] Nei jeg synes det er vanskelig å forklare på en måte. På en måte så ligger det litt sånn inn under huden..	<b>.3.2</b>  Jeg forstår det sånn at samfunnsfunksjonen eller de funksjonene vi har ansvar for i vår kommune, skal vi prøve å få til å fungere så normalt som overhode mulig i en krisesituasjon også. ... Det er rett og slett for å se at vi skal fortsette å være en normal drift, vi har ansvar for en mengde mennesker: Barnehagebarn, skolebarn, syke eldre, hjemmeværende syke eldre, og det er jo veldig viktig at tjenesten for disse går så normalt som mulig.	<b>.3.3</b>  Vi har jo dette i den generelle delen. Det vi har sagt rundt det er jo at vi skal prøve å operer på samme måte i en krisesituasjon som i en vanlig dagligdags situasjon. Vi har ikke sagt noe mer. Så det er det vi legger i det eller har lagt til grunn. ... At vi prøver å la det daglige gå som det normalt gjør, så langt det lar seg gjøre i en sånn situasjon. ... I den grad det er, vi har ikke øvlet mye med det. Må jeg jo si.

# VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
egen eller org. forståelse 1.3.1. kommandolinjer og arb.oppg. er likt ved en krise 1.3.2. Samfunnsfunksjonene fungerer så normalt som mulig i en krise 1.3.3. Operere på samme måte ved en krise	forskjell tipper jeg. Hvordan strukturen blir da, i forhold til prinsippene, kan veltes helt fra laveste nivå til øverste nivå.  Vi har egentlig avskaffet krig per def i dag. ... [fred kontra daglig organisering] Det ser vi på som likt. Og fred altså med en gang når man snakker om krise i fred, da har du en kritesit. Da går skille mellom daglig org og en krise org. ... Hvis man lager en sånn fiktiv organisering, sånn at man får store endringer av roller og ansvar, så vil den usikkerheten som da ligger i en sånn organisering, med en slags virksomhet utenom, bli så stor at det ikke vil fungere i like stor grad. ... ...	en cmx øvelse, som er en årlig øvelse, hvor vi øver dette systemet. Det vi prøver på litt hos oss, er å integrere planverk for DSBs system- det skal også kunne brukes under en krigssituasjon. Tiltakene som ligger i det systemet som hvert dep og etat skal gjøre, er jo de samme type tiltak selv om det er en fredstidskrise. Det er jo for døgnkontinuerlig bemanning, det går på mangel av varer... F.eks den norske marinen kan hente ressurser fra den norske handelsflåten. Det er et sånt type tiltak. Den type tiltak kan man også gjøre i en fredssituasjon, i en større evakueringsituasjon eller sånn. Og for å unngå at det fins to parallelle systemer så prøver vi at dep skal se dette mer i sammenheng.	normalsit. At man mener tilnærmet det samme. Er det over på krigsscenario så mener jeg at det er lenger enn det som det vil være i en vanlig krise da. Selv om vi i motsatt fall vel sier at dette sivile beredskapssystemet ønsker vi også at dep skal kunne se at kan brukes ved en større nasjonal krise, som ikke er krig. Men der er det mye igjen, i forhold til å få en forståelse for at det er mulig og å tilpasse systemet.						
<b>2. LP- likhet i organiseringen mellom dgl og krise</b>  2.1.Tjenestevei, linjene, beslutningslinjer 2.2.Generelle funksjoner i organisasjonen, fagfunksjoner 2.3.Samfunnet fungerer så normalt som mulig 2.4.Oppgaver til ansatte 2.5.Strukturen på tvers av departement/ sektorer (samordning) 2.6.Faglig eierskap/ ansvaret 2.7.Funksjoner knyttet til samme person 2.8.Funksjoner (individuelle)	At ikke man skal endre noe på struktur, organisering, f.eks en komm, en etat eller et dep ikke skal gjøre noen større endringer med en kritesit enn det man har i en norm situasjon. ... 4 Jeg tenker at det skal ikke være store endringer i oppgavene til den enkelte ansatt. Hvis det er en kritesit og vi skal håndtere den så skal det ikke være sånn at du får helt nye oppgave. ... 5 Meldingene, altså linjene skal være mest mulig likt, slik at det ikke blir en ny struktur. F.eks for meg som ansatt i dsb så skal det ikke være sånn at jeg plutselig får en ny leder som igjen har en ny leder. Jeg skal ikke få helt nye oppgaver som jeg er ukjent med også jobbe med helt nye ting. Poenget er at sånn jeg tenker med Lp er at man skal beholde mest mulig lik struktur og oppgavene skal være forankret i det man håndterer i normalt. ... 1 Alt det arbeidet som legges på fra dep., som føringer og spesielt fokus innen en sektor, eller noe skal innarbeides i en kommune, så brukes kanalen justisdep, dsb, fm, kommunene. Det er altså kjent i hele org, i hele linja, og vi skal vite hva som skjer i komm.  den org vi har til daglig når det gjelder komm, fm og justid vil være veldig lik i en kritesit. Vi har egne rapporteringsmaler	1 Jeg tenker at det er viktigst at beslutningslinjene er like. At den som er ansvarlig for å ta beslutninger også er ansvarlig for å ta beslutninger i en kritesituasjon. ... 5 I forhold til departementene har likhetsprinsippet to betydninger. Det ene er knyttet til dep. på tvers, altså organiseringen av dep. strukturen i forhold til å håndtere hendelser. Det andre er i forhold til den enkelte organisasjonen i det enkelte dep.  Det er mer rollen og funksjonen	6 Altså at den som har faglig eierskap skal kunne håndtere en kritesituasjon på lik linje med en normalsit. ... Altså personene. Oppgavene vil jo være litt annerledes, men at det er de samme personene som har det faglige eierskapet til krisen.  Selve håndteringen av det faglige mener jeg at, hvis vi skal ha et likhetsprinsipp da, er de som har ansvar for det i en normalsit, som har ansvar i en kritesit. Jeg tror du kan håndtere det bedre hvis du har den faglige koblingen til hvor skoen trykker. ... 7 Jeg tenker jo på personnivå og på funksjonsnivå.  Gjerne at det ikke er så sårbart at denne kunnskapen bare sitter i hodet på denne personen, men også at det er noe systematikk rundt det. Jeg nevnte loggføring for eksempel. At flere vet på hvilken måte du skal gjøre det, på hvilken måte du skal kanskje bruke arkiv. Nei jeg mener ikke person direkte, men altså på funksjon.	1 Først og fremst tjenestevei. Det synes vi er viktig.  At jeg som beredskapssekretær ikke tar kontakt med lederen av øverste nivå uten at linjen oppover er kjent med hva som foregår. ... Også er det veldig viktig for øverste nivå og følge et likhetsprins. For å opprette nye faginstanser eller nivåer etter hvert som en ser behovet i en krise, det vil forvirre og det vil være lite hensiktsmessig.  2 Det andre er at vi skal vokte oss vell for å ivareta en ny situasjon, det er mye bedre og se om vi har en org som kan ivareta det ut ifra den daglige organiseringen.  Feks telefonmottak på legevakten for å ta imot telefoner som går på liv og helse og trygghet. Istedenfor at vi skal åpne kommunens sentralbord, som normalt ikke mottar disse forespørslene.  1 Og direktørene som sitter i kriseledelsen er jo også linjeledere for sin sektor, så at man bevarer kjeden den vegen ser vi som viktig.  1 Og jeg tror nok at enhetsledeerne under der er flinke til å bare bruke sin eksisterende organisasjon. De	1 Altså at kommandolinjer og 4 arbeidsoppgaver er så likt som i den daglige drift.  eks Vi har f.eks en annen viktig oppgave i forholdt til informasjons arbeid. Det driver vi med i det daglige, og prøver å finne de som driver med det i det daglige. De vil også drive med det i en krise.  eks Dette med evakuering og pårørende senter det driver vi ikke med i det daglige, men så ser vi hvem er det da som skal være forberedt på å etablere slikt. Noe som da har noe lignende så det i hvert fall ikke blir helt fremmed. 7 Både enkeltpersoner og strukturer slik at du ikke splitter opp og liksom helt nye personer skal forholde seg til hverandre. Og risikerer at du setter sammen to personer som overhode ikke kan samarbeide og overhode ikke kan få det til å fungere.  Informasjonsarbeid er en viktig del i kriseledelse og i kommunen. Næringssjefen er info sjef, og han har delvis ansvar for det med markedsføring til vanlig. Så langt det er praktisk og så langt vi får det til så prøver vi å ha like funksjoner. ... 4	Altså både innbyggere og oss som etableres skal vite hvilke prinsipper som ligger til grunn da. Hvilke myndigheter som ligger hos enhetsleder. Det er vel det jeg legger i det. Det er i hvert fall det vi praktiserer i det daglige. Myndiggjorte medarbeidere og det med nærhet og likhet.  Altså underplaner til vår beredskapshåndbok. Så har jo de egne planer for hvordan de håndterer. ... 3 Jeg forstår det sånn at samfunnsfunksjonen eller de funksjonene vi har ansvar for i vår kommune, skal vi prøve å få til å fungere så normalt som overhode mulig i en kritesituasjon også. ... 3 Det er rett og slett for å se at vi skal fortsette å være en normal drift, vi har ansvar for en mengde mennesker: Barnehagebarn, skolebarn, syke eldre, hjemmeværende syke eldre, og det er jo veldig viktig at tjenesten for disse går så normalt som mulig 2 Nå vil det jo være virksomhetene som håndtere sine områder 8 og de er ikke nødt til å se på enkeltpersoner, alle funksjoner må kunne overlappe hverandre.	5 [om hva som skal være likt] Vi har jo den samme kriseledelsen- kriseledelsen, topleidelse er jo den samme. 1 Og de virksomhetslederen som eier krisen, altså litt avhengig av hva slags krise det er, de har fortsatt den myndigheten som leder av de virksomhetene. De utarbeider jo egne planer de for sine områder.  Altså underplaner til vår beredskapshåndbok. Så har jo de egne planer for hvordan de håndterer. ... 3 Jeg forstår det sånn at samfunnsfunksjonen eller de funksjonene vi har ansvar for i vår kommune, skal vi prøve å få til å fungere så normalt som overhode mulig i en kritesituasjon også. ... 3 Det er rett og slett for å se at vi skal fortsette å være en normal drift, vi har ansvar for en mengde mennesker: Barnehagebarn, skolebarn, syke eldre, hjemmeværende syke eldre, og det er jo veldig viktig at tjenesten for disse går så normalt som mulig 2 Nå vil det jo være virksomhetene som håndtere sine områder 8 og de er ikke nødt til å se på enkeltpersoner, alle funksjoner må kunne overlappe hverandre.	3 Vi prøver å ikke skape noe spesielt, vi prøver å la samfunnet fungere som det normalt gjør, i en krise situasjon. Om vi får til det da er jo..	

# VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
	<p>som er godt kjent, og kommunen sitter med dem og faxer eller mailer dem. Fm syr sammen for sitt fylke, hvis det er snakk om Hedmark, Oppland og Akershus f.eks, så får vi tre rapporter fra fm, som vi så syr sammen slik at vi kan gi til justis. Det skjer på ganske kort tid. Det er ikke forandring i struktur eller linje.</p> <p>...</p> <p>7</p> <p>Jeg tenker funksjon. At den funksjonen du har skal være mest mulig lik. Men funksjonen er også spesifikk til den personen. Altså teknisk sjef har funksjon som teknisk sjef, så det er en teknisk sjef i en kommune.</p>			<p>bruker i hvert fall sin org til kapasiteten er lømt.</p> <p>Et eks.: Vi hadde et stort snøvær. Og når det kom så mye snø så var det byggeier, altså eiendomsavdelingen sitt ansvar og sørge for at takene ble holdt fri for snø. Men der måtte man ganske raskt ut og shoppe tjeneste hos lokale entreprenører, for kapasiteten var veldig liten. Så en klarte ikke å bruke daglig organisering.</p>		<p>For det er et veldig viktig prinsipp det med lp. For skal du drive med noe helt annet når det blir krise og du må tenke raskt osv så er det lettere at det blir satt sand i maskineriet og feil.</p>		<p>En stor kommune har så mye folk å trekke på og så mye ressurser og da er det flere som kan overlatte.</p> <p>er rådmann borte er en av direktørene rådmann. Er ordføreren borte så er det varaordføreren.</p>	
LP- Nivå	<p>Jeg tenker alle nivåer, helt klart Så kan man diskutere om man er enig i det eller ikke.</p>	<p>Nei det er vel ikke godt å si. Skjønner ikke helt hva du mener. Det er vel egentlig hele veien.</p>	<p>Det mener jeg er begge deler [likhet på forvaltningsnivåene og inni hver organisasjon]</p> <p>...</p> <p>Jeg tenker jo på personnivå og på funksjonsnivå.</p>	<p>Viktig poeng er ledelsesnivået. Kommunens kriseledelse er det samme som rådmannsutvalg i fredstid. Rådmannen har et utvalg at ledere som er direktører og rådmann. De har møte hver mandag og de diskuterer ordinær drift. Det er de samme personene som utgjør kriseledelsen.</p>				<p>Jeg tenker da at det er lokalt hos oss.</p> <p>Jeg tenker da både mot befolkningen og i kommunale apparatet. Ellers så må jeg jo si det at vi har ikke dvelt noe ved det.</p>	
LP- forholdet til ansvar- og nærhetsprinsippet	<p>Jeg vil jo påstå at det er en sammenheng.</p> <p>Ansvarsprinsippet er det man i de aller fleste sammenhenger refererer til. Det er det som er mest forankret. Og det er vel kanskje det som ulike beredskapsmyndigheter refererer til når man snakker om prinsippene. Det er en sammenheng mellom alle tre prinsippene egentlig.</p> <p>...</p> <p>Det er jo vært veldig fokus på ansvarsprinsippet. Disse to andre prinsippene. Jeg tenker at de ligger litt sånn i ryggraden til de fleste etater, organisasjoner og kommuner. Det er nesten en sånn selvfølge på en måte.</p> <p>Jeg tenker at ansvarsprinsippet er et prins som er tatt opp fordi man hele tiden når det har kommet til større hendelser og krisesituasjoner, så har man tenkt at dette må være statens ansvar, dette kan ikke en stakkars liten kommune ta ansvar for. Vi har ikke midler, vi har ikke ressurser vi har ikke. Og at noen kanskje har hvilt seg litt på at noen andre kommer og ordnet opp. Det er derfor kanskje at ansvarsprinsippet har vært spydspissen av de tre prinsippene. Dere skal ha en organisering, dere skal ha et planverk og dere har et ansvar</p>	<p>Nærhetsprinsippet, at du på en måte håndterer det i linja og holder deg til normaldrift så langt det lar seg gjøre. Også etter det sette stab eller kriseledelse.</p>	<p>De henger jo veldig i hverandre da. Å skulle fremheve noen mer fremfor de andre, nei. Mye av det jeg har sagt nå kunne du like godt hengt på ansvarsprinsippet. Den som har ansvar i en normalsituasjon, må også ha ansvar i ekstraordinære hendelser. Det ligger jo veldig i hverandre.</p>	<p>ikhetssprins og nærhetsprins er jo på mange måter to sider av samme sak. Likhetsprins går mere horisontalt og nærhetspr går mer vertikalt i organisasjonen.</p>					

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
	like stort i en krisesituasjon som i en normalsituasjon, og det skal dere ikke fravike. At det har vært fokus da innad i de ulike sektorene: helsesekt, samferdselssekt. Altså det er et prinsipp som er veldig viktig at man ikke fraviker med tanke på at virksomheten skal være både forberedt og planlagt i en krisesituasjon. Mens disse to andre prins er mer sånn. Har liksom ikke. Det er liksom litt sånn logisk tenker jeg.								
3. LP- som virkemiddel	<p>[Hvordan beskrive prinsippet til andre] Jeg tror ikke jeg ville ha lagt så stor vekt på akkurat det prinsippet der. Nettopp fordi jeg tror det er et prinsipp som ligger der uten at det trengs å... jeg tror at du vil oppdage at det er ikke noe sånn spesiell diskusjon, eller et problematisert prinsipp i det hele tatt. Jeg tror det ligger der som en selvsagt prinsipp. Så hvis jeg skulle presentert det, så hadde det vært mer sånn at det nå organiserer dere dere sånn som er den mest logiske måten å organisere dere på, også i en krisesituasjon. Ikke fravik den normale delegeringa. Ordfører er ordfører, teknisk sjef er teknisk sjef, også gjør dere alle den rollen dere har, og holder på den rollen som dere ellers har.</p> <p>...</p> <p>Nå ligger det en ny lov på trappene, om det skal være en lov som pålegger kommunene å ha en helhetlig kriseplan. Da tenker jeg at akkurat i en sånn type lovgivning så vil disse tre prinsippene ligge som et sånt bakteppe, men vi har kalt de for "de tre prinsippene som vi har". De har jo på en måte ligget der i lang tid, men på en måte først da gjennom de siste Stortingsmeldinger og NOU'er blitt konkretisert. Altså man ha lagt tre prinsipper ut av de. Men så har de ligget der som en sånn implisitt- sånn er det bare, sånn har det vært. Men det er klart at det hadde jo kanskje vært smart å ha satt ord på de for å si det sånn.</p> <p>Jeg skjønner jo poenget at de fra myndighetene sin side har gjort det. Også for å plassere ansvar hos den enkelte, alt fra en kommune til et departement. Så jeg skjønner at de har gjort det og at de på en måte innarbeides og kan refereres til. Når da vi i dsb refererer til de tre prinsippene så vet alle i hvert fall ordlyden, så kan vi</p>	<p>[om LPs påvirkning på fokuset på planlegging]</p> <p>I hvert fall sånn jeg ser det, på sentralt nivå, så vil jeg ikke si at det er noe sånn, hva skal jeg si en sovepute altså. Tildels kanskje at det gjelder særlig informasjonshåndtering og disse kommunikasjonsenhetene som er i hvert dep, som sier at de jobber med kriser hver dag i forbindelse med informasjonshåndteringen. Vi trenger på en måte ikke å tenke ett hakk lenger.</p> <p>Men ellers så tror jeg at det som kunne ha vært i sånn soveputeegenskaper med prinsippet på en måte er blitt vasket litt ut av de hendelsene som har vært. Hvor man veldig tydelig har sett at obs det må litt mer til.</p>		<p>Jeg tenker at man må se det i samsvar med ansvar og nærhet også. Så hvis man baserer det slik statlige myndigheter sier vi skal gjøre, baserer beredskapen på de tre prinsippene, så er det logisk og det er viktig å bruke likhetsprinsippet fordi alle kjenner det rundt. Når en snakker om beredskap så blir det naturlig og det blir mer forutsigbart hvordan beredskapen er lagt opp. At en kan anta at så langt det er mulig så følger en ordinær organisering.</p>	<p>Det at den som er utsatt for en krise eier den og jo fortere man kan handle i en sånn situasjon jo mer kan man kanskje avbøte av ting og tang.</p>			<p>Det er rett og slett for å se at vi skal fortsette å være en normal drift, vi har ansvar for en mengde mennesker: Barnehagebarn, skolebarn, syke eldre, hjemmeværende syke eldre, og det er jo veldig viktig at tjenesten for disse går så normalt som mulig.</p> <p>...</p> <p>Jeg ser egentlig styrken ved det, at alle vet hvilke fagområder de jobber med. Og at det er det de også skal løse i en krise.</p>	

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
	<p>diskutere innholdet i etterkant. Men nettopp for at vi har fått de opp, fått navn på de og har benevnelse på de, så klarer man også å få en diskusjon rundt de og hva de innebærer.</p> <p>Men jeg tror at sånn helt konkret når det gjelder å komme til en krisesituasjon, så tror jeg ikke de har hatt noen påvirkning, men mer et diskusjonsgrunnlag på hva beredskapen skal være, innholdet og plassere ansvaret.</p>								
Den som utfører i det dgl har best forutsetningen for utførelse av tjenesten i krise		<p>Ja ja absolutt Hva er da motsatsen, hva skulle ellers på en måte.. Den som har best forutsetninger for å håndtere en krise i fredstid, har på en måte en best forutsetning for å håndtere den krise okke som.</p>	<p>Ideelt sett ja. Men dette vil være personavhengig også. Det er ikke alle som er bygd for å fungere når det stormer rundt ørene. Så det er jo en litt sånn sannhet med modifikasjoner. Hvis du har noen som er godt inne i et fagområde så er jo det ideelle at de også kan bistå i en kriesit, fordi de kjenner de faglige utfordringene i det. Men så er det jo en litt annen måte å jobbe på fordi du må ta beslutninger raskere og fordi det stormer rundt deg. Så det er ikke alltid det er det mest ideelle.</p>	<p>Ja, men samtidig så er likhetsprinsippet et prinsipp, ikke sant, det er ikke en regel. Så det er litt viktig å skille mellom. Så vi har jo et prinsipp om at vi følger likhetsprinsippet så langt det rår er bort til vi ser at ikke det fungerer lenger. Da må vi gjøre små justeringer for å møte de utfordringer og daglig org ikke klarer å takle.</p>	<p>[spørsmål begrunnelsen om likhet forutsetter best respons] Det er jo det vi har lagt opp til i vår tenkning og beredskapsarbeidet vårt. Så vi følger den filosofien. Og så vil det da vise seg i en virkelig situasjon om den holder. Øvelser kan til en viss grad gi oss en pekepinn.</p>	<p>Ja, i alle fall generelt. Så kan det hende at du har en viss rotasjon i stillinga de, plutselig så er det en ny person inn i en stilling. Men generelt sett er jeg enig i en slik påstand.</p>	<p>Nei [ikke enig i påstanden] Det er nyansert. Det var litt tilbake til det at det kan faktisk være ressurser i en organisasjon som vil håndtere type ting bedre enn en annen. I en krise så kan det være at en kreativ medarbeider er veldig løsningsorientert for å få tak i ting, en sånn "doer" som gjør det. Ikke bare en planlegger som er vant til å sitte med planverket. Jeg tror du må se på hvilke ressurser du har. Det er jo ikke noe statisk. Jeg tror det er det viktigste i enhver, det gjelder også i daglig arbeid, det er å ikke være statisk. Bruk ressursene til å eks kjøre ut vann.  Når det gjelder helse så har vi jo en egen helsetjeneste som er veldig godt skodd når det gjelder pandemiberedskap. Fordi vi har hatt en kommuneoverlege som har jobbet i forhold til folkehelseinstituttet mye med pandemi.  Da har de jo fått dette her inn i det daglige, og klart det å sette noen nye inn da blir veldig vanskelig.</p>	<p>ja, egentlig. Mye dreier seg om å håndtere et område som du må kjenne. Si det skjer et eller annet som gjør at hovedinnfartsveiene inn til byen her må stenges. Da må det være vei som tar ansvaret, fordi de har allerede tenkt ut omkjøringsmuligheter man har, og hvordan man kan dirigere det, og gjøre det i samarbeid med for eksempel politi.  Når det gjelder drikke vann så er det vann som har ansvaret, sikring av drikkevann. Hvis det skjer noe så er det de som har ressursene til å eks kjøre ut vann.  Når det gjelder helse så har vi jo en egen helsetjeneste som er veldig godt skodd når det gjelder pandemiberedskap. Fordi vi har hatt en kommuneoverlege som har jobbet i forhold til folkehelseinstituttet mye med pandemi.  Da har de jo fått dette her inn i det daglige, og klart det å sette noen nye inn da blir veldig vanskelig.</p>	<p>ja det vil jeg si. Det har jo vi prøvd å ta hensyn til når vi bygger opp beredskapstilnærmingen  eks vi har lagt inn i planen at vi kan etablere et mottakssenter for pårørende eller for ikke skadede personer som har vært utsatt for traumatiske og som trenger da litt oppfølging etter det, vært i en ulykke men ikke kommet til skade f.eks. så de som skal etablere dette mottaket og de har kompetanse på det området og de driver med disse tingene i stor grad til vanlig.</p>
4. Momenter for god kriseorganisering og kriserespons	<p>Nå tar vi det ekstreme da, og sette ting på spissen. Altså en mindre kommune kan de i det hele tatt være forberedt på en slik hendelse [henviser generelt til store hendelser]. Jo de kan ha gjennomført en ros analyse, ha et godt planverk og et godt øvet planverk. De kan ha godt samarbeid med nabokommuner, eksterne ressurser som politi og brann. Så sånn sett så kan de være så godt forberedt som de klarer, men når en større hendelse skjer så kan det hende at; -det svikter ved at ordføreren er på Tenerife, og teknisk sjef er syk, altså en del ressurspersoner er vekke, -planverket er ikke godt kjent nok i org, det var tre år siden de øvde siste, - ros analysen er ikke oppdatert. Det er sånne mindre faktorer som gjør at det svikter littt.</p>	<p>5 Det er viktig at man har forhåndsdefinert hvordan man bemanner opp organisasjonen, og kompetanse til å være der. 6 At du trener hele den organisasjonen på å agere kjappere. 7 Det går også på at du har tenkt igjennom hvilke fullmakter du trenger for å ta de raskere beslutningen. Også det å klare å ha en høy bemanning over tid. 8 De fleste dep er organisert med en sånn type koordinerende enhet som har ansvar for samf.sikk. og beredskap- type beredskaps rådgivere. Og de sitter da og utarbeider planverk og har ansvar for den tekniske biten. De har ofte også ansvar</p>	<p>9 Raskere beslutninger. Særlig kanskje i en sånn byråkrat verden da, når man lever litt sånn at det man ikke spurte om da, det kan man gjøre i morgen, eller neste uke eller uka deretter. 10 At du på forhånd kjenner beslutningsveiene, 11 og at du vet hvilke fullmakter du har selv og kjenner beslutningsprosessene. 12 At organisasjonen er trent på å ta beslutninger raskere. 13 Samspill og beslutning, og kjenne nettverket og andre du må konferere for å ta beslutninger. Kjenne beslutningsveien og kjenne samspillet og avhengigheten</p>	<p>14 Vi bruker normal tjenestevei den grad det er effektivt og hensiktsmessig. Det er jo et viktig prinsipp. 15 Kompetansebygging. Det er det aller viktigste vi gjør. 16 De som skal gjøre jobben må vite hvordan de skal gjøre det, en forståelse for prosessen. Det gjør man med mer enn bare kurs. Det er veldig viktig med den daglige kompetanseoppbyggingen. 17 Vi ser det som viktig å stadig bruke alle anledninger til å trene vår ordinære organisasjon til nye og annerledes hendelser. 18 Gjennomgang av virksomheters eget planverk og øvelser</p>	<p>19 Nærhet, altså lavest mulig nivå, og at de da takler eller prøver å takle de kritiske sit som måtte oppstå ute, 20 men selvfølgelig så snart de føler at dette begynner å bli vanskelig så tar de kontakt oppover i systemet. Da går de den vanlige linjeveien. Da er det dette er såpass stort at de må ta det opp til kriseledelsen. Så det viktigste budskapet er at dere takler mye selv, men dere må også være flinke til å vurdere når det tipper over. 21 Selvfølgelig at det er bedre å være tidlig ute med å kontakte oppover i systemet enn å vente for lenge. 22 Gjennomgang av virksomheters eget planverk og øvelser</p>	<p>23 For å bli god til å håndtere en krise. Øving, øving og øving. Øving gjør mester. Men det er ikke primærøppgavene. Du kan ikke drive med det en gang i uka. Eller en gang i året. Så det er et kompromiss. 24 Så hvis du hadde hatt en dedikert ressurs. En som mer eller mindre kunne ha jobbet med dette på heltid, er kanskje det neste på lista. Men det er vanskelig for små kommuner å få til. 25 Jeg tror at i en organisasjon, uavhengig av om det er en kommune eller ikke, så må du bruke ressurser på tvers, og du må ha en samordning, og du må på enhver tid definere krisens løp, det kan jo endre seg hele tiden. 26 Du må løfte fokus og si at; hva betyr det å sette en</p>	<p>27 I fjor ble det vedtatt en helse og sos beredskapsplan. Hvor det av de møtene vi hadde nå, så prøver vi å trekke blant annet de enhetene som har ressurser innenfor det området, for å få brukt ressursene på en god nok måte, altså de skal gå på tvers. [...] Så det dere med kompetanse og flytte sånne ting det er viktig for oss 28 Jeg tror at i en organisasjon, uavhengig av om det er en kommune eller ikke, så må du bruke ressurser på tvers, og du må ha en samordning, og du må på enhver tid definere krisens løp, det kan jo endre seg hele tiden. 29 Du må løfte fokus og si at; hva betyr det å sette en</p>	<p>30 Det viktigste er jo å la mesteparten av byens befolkning ha det tilbudet de vanligvis har. 31 Viktig at vi tar kontroll og finner ut hva er det som er krisen? At vi prioriterer. Og vi øves ganske ofte på det. 32 Vi hadde faktisk en øvelse senest i nov. Da oppstod det flere kriser i krisen, både flom og pandemi. Og da delte kriseledelsen seg sånn at kommunal direktør og pleie og omsorg, pluss kommuneoverlegen trakk seg til et sted, også satte den tekniske siden tilbake, også jobbet man parallelt i to staber. 33 Det viktigste er jo å la mesteparten av byens befolkning ha det tilbudet de vanligvis har. 34 Viktig at vi tar kontroll og finner ut hva er det som er krisen? At vi prioriterer. Og vi øves ganske ofte på det. 35 Vi hadde faktisk en øvelse senest i nov. Da oppstod det flere kriser i krisen, både flom og pandemi. Og da delte kriseledelsen seg sånn at kommunal direktør og pleie og omsorg, pluss kommuneoverlegen trakk seg til et sted, også satte den tekniske siden tilbake, også jobbet man parallelt i to staber. 36 Det viktigste er jo å la mesteparten av byens befolkning ha det tilbudet de vanligvis har. 37 Viktig at vi tar kontroll og finner ut hva er det som er krisen? At vi prioriterer. Og vi øves ganske ofte på det. 38 Vi hadde faktisk en øvelse senest i nov. Da oppstod det flere kriser i krisen, både flom og pandemi. Og da delte kriseledelsen seg sånn at kommunal direktør og pleie og omsorg, pluss kommuneoverlegen trakk seg til et sted, også satte den tekniske siden tilbake, også jobbet man parallelt i to staber. 39 Det viktigste er jo å la mesteparten av byens befolkning ha det tilbudet de vanligvis har. 40 Viktig at vi tar kontroll og finner ut hva er det som er krisen? At vi prioriterer. Og vi øves ganske ofte på det.</p>	<p>41 i det daglige går det på det nær sagt faste, og det er delegert og vi vet hva som møter oss. I en krise situasjon så står vi der, selv om vi har et planverk, vet vi jo at vi ikke har bundet den opp i alle muligheter. Da er det viktig at vi får samkjørt det vi gjør, og det betyr at vi har en mye større grad av sentralisering og sentralisering av beslutningene som tas rundt der. Mens det i daglig er delegert til de ulike resultatenheter og rådmann. Det er sånn spesielt sett situasjonen som gjør at vi får en sterkere grad av sentralisering. 42 I beslutningsapparatet da er man, man involverer de som er involvert i krisen i beslutningen før den tas 43</p>

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
4.4. Håndtere hendelser på lavest mulig nivå	5 3 Jeg tenker kanskje at en av suksessfaktorene her er at de har ett godt øvet planverk,	for å formulere krav og forventninger til underliggende etater på dette området, og det vi ser er at ofte, kanskje, fagavdelingene er ikke godt nok heftet på dette. Det vi ofte anbefaler er at denne koordinerende enheten som jobber med planverk, må i større grad hektes på fag, slik at man får i større grad faglig funderte beredskapstiltak i dep. ... 3 Det ene er å øve det andre er å trene. Og så må de integreres i utviklingen av planverk. De må rett og slett integreres i det tekniske arbeidet på planarbeidssiden. ... 8 [organisasjonskultur] Det er jo veldig viktig. Vi prøver jo hele tiden [ved tilsyn i dep.] å se at dette arbeidet er tilpasset den org som er der, og det må den være. Hvis du presser inn over de noe som ikke stemmer med den org., så funker det ikke likevel. Forankring på ledernivå har jo veldig mye å bety for hvor vellykket dette er. ... 6 [om bedring av samhandling i krise] At man føler en delaktighet. Og det gjelder jo både i en daglig situasjon og en krisesit. Hvis jeg føler at jeg bidrar til å skjønn min egen rolle så gjør jeg også det jeg skal. I forhold til en krisesituasjon så er det måten å implementere dette på at jeg øver. At jeg blir bevisst min egen rolle	... mellom ulike avdeliger. 6 Må kjenne til egen 11 og andres rolle. 3 Gjerne ha trigget det gjennom øvelser. ... Det har vært så mange hendelser de siste åra, som gjør at veldig mange er på alerten. Jeg tror kanskje at det er en mer fare for at det stagnerer hvis du får noen som bare jobber med det. Så får du vanskelig til en erfaringsoverføring til resten av organisasjonen. Så lener de seg helt tilbake og tenker at det er det noen andre som ordner opp i. 8 Idealsituasjonen vil jo være at du klarer å få en mer bevissthet i hele org- en kultur. Det blir litt sånn innbygget inn i det daglige og ikke noe som skal være på sida av driften. Litt sånn som interntkontroll og kvalitetssikring. Hvis kvalitetssikringssystemer skal være noe som er helt sånn på sida, så kan du bare glemme å få det til å fungere. Det må være en del av styringsideen for virksomheten totalt sett. Det tror jeg kanskje er det viktigste budskapet. At det er en del av den tradisjonelle virksomhetsstyringen. Men du kan ikke forvente at det er den mest sentrale elementet.	bruker daglig organisering i småkriser og generelt ellers for å bruke enhver anledning til å bli gode på krisehåndtering i de ordinære linjene. Og derfor har vi på mange måter lagt til grunn at selv små kriser som kanskje ikke er en krise engang så begynner vi å varsle og planlegge litt, selv om vi ikke setter noe stab, rett og slett for stadig å påminne om varslingskjede og at blir dette til noe større enn det ser ut til så må vi sette stab og noen være forberedt.  7, 11 og 13 [Se under kategorien om "Når forhold i det daglige kan gjøre at LP ikke har en hensiktsmessig funksjon"]	inimellom .... 2 Kursing er jo det et eksempel. Der skjer det jo uten av jeg har full oversikt over hvordan de forskjellige virksomheten driver kursvirksomheten sin.  For eksempel hadde jeg nå en kontakt med en fra en barnehage som ønsket å ha en gjennomgang av beredskapssituasjonen for sin barnehage. De ligger utsatt til i komm i forhold til industri. Og ville gjerne ha en oppdatering på fra politi, siv forsv, meg som ber koordinatør, innsatspersonell og den beredskapsansvarlige på industriparken. For å få klarhet i ansvarforhold og hva de kan forvente av støtte og hjelp. 13 [hva øves kriseledelsen på] Hvordan man setter en kriseledelse, altså varslings og innkallingssystemer. Det har vært veldig viktig faktisk. Det viser seg at det med varsel er et svakt ledd. Når får man varsel osv. Og så er det den varsling og kontakt [med andre internt og eksternt]- ja samordning.  Vi har hat en skarp øvelse med at de hadde markører og alt mulig, så har vi hatt tablettopp øvelse. Det har jeg veldig sansen for. For da får du virkelig gått inn på planverket og sett om det når det skal gjøre og om det er linker og røde tråder gjennom hele planverket.  Vi lagt inn mase linker nå slik at hvis man sitter med kriseledelsesplanen og skal ha en eps så kan man klikke på eps planen og varslingsplaner og sånn. 3 Og det som egentlige er det mest verdifulle for oss da er egentlig denne såkalte TØUS'en, altså taktisk øvelse uten styrker. For da går vi jo gjennom øvelsen før vi skal sette i gang, sammen med aktørene.	Kommune kriseledelse, hvor er grensen mellom å sette en kriseledelse, tilgjengeligheten til ressursene, oversikt internt over hva man kan ha å spille på og spille på lag med kommunen. 7 Vi er jo ikke en liten, kommunen som org er jo bare en bitte liten del, men vi har jo et næringsliv, vi har frivillige org, og alt det her som du kan spille på. En ting er å bli kjent internt, men du må bli kjent med kommunen som samfunn for å vite hva man har å spill på. ... Jeg tror at det viktigste når det er en landsomfattende eller regionsproblem, så må samhandlingen fra, nå sier jeg fylkesmannen som eksempel, være mer tydeligere. 13 Og det er mange ganger sånn at hvis mattilsynet sitter på sånn, som de mange ganger gjør med den, kanskje den faktainformasjon, så blir det litt sånn forventning om at den informasjon som går ut, altså komm trenger ikke sitte å finne opp den informasjonen sjøl. Fordi at i dag i samfunnet hvor informasjonsflyten er så stor, og mange kilder til informasjon, så er det å lage en enhetlig informasjon fra det koordinerende leddet, tror jeg, blir mer og mer riktig, for at vi skal håndtere krisen på riktig nivå. ... 11 [for å gjøre samhandling i krise bedre] Det er jo kjennskap til hverandre, men så er det også kommunikasjon og rolleforståelse. ... 11 Jeg tror at det å bruke ressurser på tvers og ikke bli så opphengt i at det er den enhets ansvar altså. Har du noen på en annen enhet som kan det bedre når det er en krise så gjør man det. ... 13 [gjøre beredskapsorg. bedre] Jeg tror at dette her med å spille på ressursene, samordne bedre, kjennskap til. 7 11 [kjennskap til] Både org og kommunen som samfunn. Hvor er risikoområdene; att vi kan se at vi har en jernbane, og da er det jo hvilke rutiner har jernbaneverket, hva er	Kommune Det vi synes vi lærer av er for det første å holde liv i dette her, og det mener vi med at vi har fått gjennom dette beredskapsforumet vårt. 5 Og da har vi et planverk som vi prøver å oppdatere og holde å jour til en hver tid. 3 Men det vi lærer av og høster erfaringer på er de øvelsene vi legger opp til. Hvor vi da har spesifikke mål på hva vi ønsker med denne øvelsen her. Da ser vi at vi da prøver å spille så realistisk som mulig.  Vi har knyttet til oss gjennom disse øvelsene journalister, radiofolk for å få tilbake melding på hvordan de da har opplevd situasjonene og kriseledelsen, og hvordan de er blitt tatt hånd om og hvordan de ikke er blitt tatt hånd om. ... Vi [kriseledelsen] starter inne på møterommet hos rådmannen til vi har fått tak i hva som har skjedd og få varslet osv. Så etablerer vi oss i kommunestyresalen, og da har vi pc og det som er der. Vi har nå fått lagt til trådløst nettverk ned der og har bærbare pc til å ta med. Tidligere måtte vi bære med oss faste stasjoner.		



VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
							<p>kommunen sin rolle. Vi vet jo at redningsarbeid vil bli vanskelig.</p> <p>13</p> <p>Hvis du løfter litt blikket så håper jeg at fylkesmannen, eller de statlige kan, det gjør de jo også, men at vi som kommune kan være med på å bruke ressursene på tvers av kommunene. Jeg tenker på xxx kommune- hvilke felles områder er det. Kanskje jernbanen, men det kan også være andre. Hvilke kjennskap har vi til xxx kommune sitt arbeid med beredskap.</p> <p>...</p> <p>7</p> <p>I kommunen så fikk vi jo da en tonivåmodell. Nå er jo alle enhetslederne samlet regelmessig og man har fått en sann definisjon at man prøver i større grad å samordne ressursene også i det daglige, så tverrfaglig jobbing, kanskje mer enn tidligere. Så det ser vi at du får en større kunnskap om hverandre og at det er ressurser som man ikke helt visste var der. Det kan være enkeltpersoner som sitter med kompetanse som man ikke bruker i det daglige og litt sånne ting. Jeg har troa på det. Men å jobbe i en større krise er jo ikke så veldig annerledes enn det som skjer i det dgl. Mange enheter behandler store enkeltkriser i det daglige hele tida, så om du får en annen setting fordi det blir større og du må tenke nytt da</p> <p>Jeg håper at den [samordningen] skal bli det [lettere pga endring til tonivåmodell], vi er jo på vei.</p> <p>...</p> <p>8</p> <p>Altså jeg tror det handler litt også om hvilke enhet vi snakker om i en kommune. Hvis du tar pleie og omsorgssektoren da, der er det så tett oppi, for de har en beredskap hele tiden. De er en døgn beredskap, hvor de er vant til å sette inn ressurser etter hvert som det oppstår.</p>		
<p>5. Når forhold i det daglige kan gjøre at LP ikke har en hensiktsmessig funksjon for god kriserespons</p> <p>Kategorisering av svarene til informant K0:</p> <p>5.1.Daglig organisering</p>		<p>[om å bemanne opp ved en krise] Sånn sett så følger man ikke likhetsprinsippet nødvendigvis, hvis du eskalerer opp. Men at man som en organisasjon tenker gjennom hvilke ressurser har jeg å spille på. Hvem kan brukes hvor og hvilke funksjoner kan man trikse med for å bemanne opp. Det er jo det man ser at de må tenke på. Det at de må trene folk som kanskje ikke nødvendigvis sitter akkurat og gjør... La si at du har en analyseavdeling på fem</p>		<p>1</p> <p>Vi ser noen utfordringer i forhold til likhetsprinsippet i forhold til dette med utstrakt delegering [tonivåmodellen].</p> <p>...</p> <p>Når vi har tonivåmodell, med utstrakt delegasjon, så blir rådmannen en mye mindre tydelig leder, så det er ingen ansatte på lavere nivå som hører hva rådmannen sier eller beslutter. Ansatte på laveste nivå ser sin enhetsleder og de ser direktøren, men de ser ikke</p>					

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
med utstrakt delegering		stykker, kanskje de plutselig må være ti og hente inn de andre ressursene, og sånn sett må du bemanne opp, og da er det ikke sikkert at du bruker likhetsprinsippet.		rådmannen. Så sånn sett så må alt komme gjennom direktøren for at det skal skape trygde og bli hørt tror jeg, men det er min pers mening.					
5.2.Daglig organisering har ikke kapasitet til kriseresponsen		... Prinsippet om likhet, det er jo ikke alle dep som har det i sine planverk- fulgt det. Det er jo dep som har en egen, eller tenkt at de har en egen, kriseorganisering som trer inn og tar over.		2 Når du får kapasitetsproblemer, f.eks. henvendelser					
5.3.Lite kjennskap/ samarbeid mellom sektorer i det daglige		[hvorfor velger enkelte dep å ha en egen kriseorg?] De så at de trenger å trene sine folk på... mangel på kompetanse. Det må sees i sammenheng med den org kulturen som er der. Det må være en sammenheng her. Så har du en rullering av ansatte hele tiden. Det gir jo en helt annen utfordring.		3 og når du får samordningsutfordringer, som ikke den daglige organiseringen klarer å organisere fordi de ikke har nettverk. Når helse ikke kjenner de som jobber i teknisk, som de er nødt til å forholde seg til.					
5.4.Manglende kompetanse				eks.: Ved forurensning av vann, da har vi plutselig en situasjon der det tekniske personellet plutselig må ha et tett samarbeid med komm overlegen og helse.					
5.5.Lite eksternt nettverk				Hvis ikke de gjør det i det daglige så trenger de kanskje noen som kommer inn fra siden og hjelper til å koordinere. Det pleier f.eks. jeg å gjøre. Jeg pleier gjerne å bygge litt bro. Også i en krise. Fordi jeg kjenner de på begge sider. Selv om jeg ikke er en del av den ordinære linja, så går jeg inn å trekker litt i noen tråder og får de til å snakke med hverandre.					
5.6.Interkommunalt samarbeid				3 Vi er nødt til å bryte med likhetsprins på et viktig punkt. Det er det vi har gjort evalueringer og erfaringer på, og det går på samordning. Vi er så sektororganisert og jeg tror at vi skårer dårlig på noe, jeg tror det kalles Berthelsmannstesten, det er en overmasjonal kommunesjekk, og vi skårer dårlig på det med sektorer internt.					
				Så vi er ikke gode nok ved at teknisk kan snakke med helse og at helse kan snakke med administrasjonen, og få det til å flyte greit. Så når vi får en krise og kravene til samordning og effektivitet mellom sektorer blir enorme så har vi sett at det blir vanskelig. Så der har vi på mange måter et brudd med LP, ved at vi setter inn dette arb utv når vi setter stab, som skal bidra med å håndtere en krise og samordne mellom sektorer og ut mot eksterne. Og det er ikke noe vi gjør i daglig organisering.					
				3 Beredskapsleder er jo ingen					

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
				<p>ordinær funksjon i linja. Så sånn sett følger ikke den likhetsprinsippet i forhold til hva beredskapsleder foretar, men beredskapsleder er tilstede og trekker i tråer og samordner mellom sektorene for å prøve å få litt flyt. Både i det daglige beredskapsarbeidet og også under en krise.</p> <p>3 Men det er spesielt vanskelig når vi skal ha dette arbeidsutvalget som skal koordinere litt sånn under kriseledelsen for det blir litt kunstig at kriseledelsen som skal koordinere noe gjennom arb utvalget som skal tilbake til direktørene i kriseledelsen før det går ned, så akkurat den bryter litt med likhetsprinsippet</p> <p>3 Det er; nr 1 at det ved daglig organisering ikke er kapasitet til å håndtere den økte mengde med tjenester du evt må levere.</p> <p>eks.: Vi hadde et stort snøvær. Og når det kom så mye snø så var det byggeier, altså eiendomsavdelingen sitt ansvar og sørge for at takene ble holdt fri for snø. Men der måtte man gangske raskt ut og shoppe tjeneste hos lokale entreprenører, for kapasiteten var veldig liten. Så en klarte ikke å bruke daglig organisering.</p> <p>4 nr 2 er at du kanskje ikke har nødvendig kompetanse i daglig organisering.</p> <p>5 punkt 3 er at i daglig organisering har du ikke det nødvendige nettverket, f.eks. ved miljøutfordringer</p> <p>3 [bruk av samme personer eller roller] Ja langt på vei, men vi ser jo at det går ikke fullt. Ta et eks med sentralbordet i kommunen, som har bare 1-2-3 personer i en ordinær hverdag. Hvis vi må åpne sentralbordet i en krise, fordi det er enorm pågang fra publikum også utenfor arbeidstid, så må man hente inn personer som vanligvis ikke jobber med sentralbordfunksjonen til daglig, i hvert fall hvis vi skal ha døgnbemanning. Så hvis det er det du er ute etter så bryter vi nok med at det ikke nødvendigvis er rolle men vi</p>					

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
				<p>bruker nok andre personer også.</p> <p>4</p> <p>Å ta hånd om evakuerte og pårørende. Der bryter vi nok delvis med lp. Vi prøver å forholde oss langt å vei til at kompetansen ligger hos helse og sosialtjenesten. Vårt EPS senter er organisert der. Men vi ser jo at vi er nødt til å trekke inn, så bør vi jo trekke inn den komp som fins. Der har vi komp i barnevern, i pp tjenesten i skolen, som da blir trukket inn i et slikt senter, i et psykososialt støtteteam.</p> <p>6</p> <p>[under temaet om å forbedre kriseorganisering] Vi er i ferd med i kommunen på et sånt litt skummelt område. For vi har bestemt oss for å samarbeide med nabokommunene i forhold til beredskap. Og det bryter litt med likhetsprinsippet. Det er fordi vi tror at det å innlede samarbeid med nabokommuner, vi skal skrive ROS analyser sammen, så er det veldig bra for nettverksbygging og bra kanskje for mer refleksiv arbeid med dokumenter i forhold til å spare litt ressurser og bruke kompetansen fornuftig. Men vi står litt i fare for å rote til den som kan ha ansvaret, uten at vi er lenger per idag enn at vi skal se på om vi kan lage noen ROS analyser sammen. Det kan tenkes at det kunne utvides. Og daglig organisering i kommunenorge er ikke interkommunalt vanligvis i forhold til beredskap, det er vel litt av noen skott mellom kommunene der.</p>					
Ville beredskapen sett annerledes ut hvis ikke vi hadde hatt LP.	Jeg tror faktisk ikke det.	Det er jammen meg ikke godt å si Jeg tror ikke det egentlig. Vi er jo veldig sånn konstitusjonelt, veldig bevisst at vi har sektorinndelinger, og at hver tar ansvar for sin sektor. Så sånn sett så er på en måte ansvarsprinsippet- det ligger der. Man har hatt forsøk knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap, sårbarhetsutvalg, eget sikkerhetsdepartement og alt dette her, og justisdepartementets rolle oppi det her. Det ansvarsprinsippet ligger der, og det kommer det til å gjøre. Det ligger litt sånn konstitusjonelt forankret. Så det tror jeg det vil være. Men dette med LP så tror jeg heller ikke det, jeg tenker at det er logisk.	Jeg tror kanskje at det fremdeles hadde vært i det lukkede rom, kall det det. At det hadde vært et fåtall som hadde vært veldig eksperter. Og at du ikke hadde klart å få det inn i en kall det bedriftskultur eller virksomhetskultur. Jeg tror det er på vei til å komme mye mer ut av det lukkede rommet til å bli noe som hele organisasjonen er mye mer bevisst på. Fra 2004 og frem til nå, opp mot dep, så synes jeg tydelig at jeg ser en utvikling på det, som nok er trigget litt av hendelser også. Det er mer fokus på det at ulike beslutningsnivåer må uttale seg. Hvis det hadde vært en engre krets, som jobbet med dette uten at det var forankret i org ellers, så tror jeg ikke vi hadde vært der vi er i dag i	Ja. En ser jo det at når ting begynner å bli vanskelig, ukjent og litt skummelt, så kan en jo se for seg at det lett ville være det enkleste å tenke seg at vi oppretter en ny gruppe som kan se på det og så få de håndtere det, istedenfor at jeg som er leder- faktisk dette er min jobb. Her må jeg sette inn mine folk som jeg ellers ville ha gjort.	Nei. Jeg sa i stad det med det lp, løses på lavest mulig nivå og alt det derre der, det har vi jo i grunnen hatt inn under huden hele tiden. Jeg vet ikke når det derre lp kom inn heller. Når det kom inn i vokabularet, men nei, vi har vel i grunnen alltid tenkt sånn.	Nei [beredskapen ville ikke sett annerledes ut]	Det kan hende vi da hadde tenkt, ok nå har vi enda et fagfelt og må lage en egen avdeling for det. Heldigvis så inntreffer jo krise ikke så veldig ofte. Det kan være greit at folk jobber med det fagfeltet de har til daglig også i kriser.	Nei det tror jeg ikke. Så bevisste har vi ikke vært rundt dette. Jeg tror vi hadde hatt samme tilnærmingen for det, fordi vi ser viktigheten av at vi prøver å normaliserer situasjonene mest mulig, at folk møter det de er vant til å møte, i den grad en er i stand til å gjøre det da.	

# VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
			forhold til bevissthetnivå, som jeg synes ser ut til at øker.						
<b>Intensjonen og betydningen av fokus på LP</b>	<p>Jeg tror det går på håndteringsevne.</p> <p>Hvis du tenker på at det du gjør til daglig er 100 prosent kjent. I en krisesituasjon så vil det komme en usikkerhetsfaktor. Det har med hvordan man har mest mulig lik struktur, altså de rammene rundt håndteringen gjør at den likhetsfaktoren, for å kalle det det da, den er kanskje 80%. Så er det 20 % usikkerhet. Det klarer man å håndtere på et eller annet vis.</p>	<p>Det er et godt spørsmål. Jeg tror at det handler om at det er enklere å forholde. Det er kjent hvis du følger en kjent struktur. Og vite på en måte hva du skal gjøre.</p>	<p>Jeg tror det [LP] sikkert er for å sikre læring i den enkelte organisasjon også. Altså hvis du skulle fristilt en krisehåndtering helt fra den faglige forankringen, så ville det kanskje være vanskelig å få erfaringsoverføringen tilbake, fra en eller annen konkret hendelse, eller fra en øvelse. De krisene lærer oss jo noe hver gang.</p> <p>...</p> <p>Jeg ser jo styrker med det at du har en tett kobling til fagansvar i en normalsitt, som du vil ha nytte av i en krise. Og motsatt når krisen tar slutt, så er det lettere å spille de erfaringene tilbake til den daglige organisasjon.</p> <p>...</p> <p>[om hvorfra/ hvorfor LP] Jeg tipper at det er noen andre land som har vært for oss, så har vi skjelet til at det ser sikkert fint ut. Nei jeg vet ikke.</p>	<p>Nå vet jeg ikke hva slags ledelsesskole prinsippene opprinnelig springer ut fra. Men jeg vil tro at det har med litt sårn militær presisjon som er opprinnelsen til at en ser det som hensiktsmessig i forhold til å få kommando linjene til å fungere og få til å løse et oppdrag enkelt og effektivt.</p> <p>[om gammen militær struktur] det er jo her den to nivå organiseringen kommer inn som bryter fullstendig med den gamle linjeorganisasjonen. Hvor en sjef har to undersjefer, som har tre seksjoner også fire avdelinger under dem. Her har vi rådmannen, så har vi f.eks en leder/ direktør som har mellom 30 og 40 ledere under seg, som hver har 2- 300 ansatte under seg, og det er laveste nivå. Så og tenke på samme måte i alle organisasjoner vil uansett ikke være mulig i forhold til dette.</p> <p>Nå har ikke jeg studert dette verken på skole eller på fritiden, men jeg vil tenke meg at det har med langsiktig kompetanseoppbygging, og det har med dyktiggjøring av organisasjoner mot å håndtere uventede hendelser og uønskede / ekstreme hendelser. Men nå sier jeg det uten å tenke krisestabs generelt altså. Men jeg har egentlig aldri tenkt så mye over det.</p>	<p>Jeg vet ikke.</p> <p>Det må jo bare være at de som kjenner skoen best klarer vel best å tenke seg inn i hva som er lurt å gjøre og ikke gjøre. Det kan vel ikke være så forferdelig sammensatt, sikkert mange forklaringer på det men det kan i hvert fall være en. Det er ikke noe jeg har gått rundt i filosofert over.</p> <p>Det gjør jo organiseringen litt enklere også.</p> <p>Når noe skjer å tenke seg at da har vi på en måte satt den org. i utgangspunktet. Det ville jo være tåpelig å ikke bruke folk som sitter med det til daglig og kjenner hva man har bruk for i en vanskelig situasjon.</p> <p>Jeg tror at fordi om man hadde kalt det for lp eller hva nå folk skriver i dep og holder på å utrede, så hadde nok antakelsis både for det lp kom, nå kan ikke jeg nok historie, men jeg tror at de hadde akkurat samme tenkningen for det begrepet kom inn. De plukket ut de folkene som hadde sentrale posisjoner og som også selvfølgelig hadde myndighet og kan gjøre de tingene som er nødvendig.</p>	<p>Jeg ser det som et pedagogisk grep. Kommuner som ikke jobber med dette til daglig har nytte av, når de gjennomgår de prinsippene og hva som ligger bak, og du får liksom tak i ideen og skjønner hvorfor de prinsippene er der, så er det veldig nyttig i den daglige beredskapstenkningen eller lage planer. For det er helt grunnleggende gode og rette gjennomtenkte prinsipp for dette arbeidet, slik jeg ser det, og det er med på å budbringe et viss rolysle fra storsamfunnet eller fra kommuner som har hatt kriser og lært gjennom tida at det er viktig å legge fokus på.</p> <p>...</p> <p>Jeg synes det er de tre helt sentrale prinsippene.</p> <p>...</p> <p>[hvorfor de tre prinsippene] Ut fra erfaring med konkrete situasjoner opp igjennom. Jeg holdt på å si årtusener. Eller den samlede menneskelige erfaring om at det er gode prinsipp. Og hvis du prøver å bryte med det, og i en krise prøver å stable noe helt annet på beina, så detter det bare sammen, det fungerer ikke. Det er fra erfaring.</p> <p>Jeg ... selv da og har drevet mye med øvelser. Det er helt grunnleggende at du bruker.., det du trener på det er det du blir god på. De vanlige kommandolinjer. Og prøver du å skape noe nytt i en krisesituasjon, så er du dømt</p>	<p>Altså hvis man ser i det daglige, at den som på en måte kjenner krisen også klarer å håndtere det best</p>	<p>Jeg tror at det er basert på erfaring jeg. Vi har jo ganske store grupper mennesker som har faste oppgaver, at hvis du tenker helt fra toppen, og at det går på de samme linjene hvis det er en krise, så vil en jo også sikre at det er de samme menneske som faktisk pleier å ta kontakt. Altså det er litt viktig at man kjenner litt til hverandre. Da blir et slikt samarbeid som regel lettere når det skal gå fort og. Så jeg vil anta at dette her er tatt etter erfaring.</p>	<p>Men det er et signal fra det politiske til oss om at vi skal prøve å la tingene gå som normalt som mulig, så langt det går.</p> <p>...</p> <p>[om hvorfor vi har LP] ja, vi har for så vidt stilt spørsmål ved det selv. En må tro at det har sin årsak i det som vi har nedfelt her, at vi skal prøve å nær sagt normalisere ting så langt det lar seg gjøre. Slik at folk opplever minst mulig krise for å si det sårn. At man prøver å normalisere tingene slik også i en krise.</p> <p>...</p> <p>Som man får fra politisk hold ellers at du får noen føringer i det arbeidet du skal gjøre. At du skal prøve å videreføre det inn i et spesifikt arbeid på beredskapssiden.</p>
<b>Vesensforskjell er mellom daglig situasjoner og krisesituasjonene</b>	<p>Jeg tenker straks på en kommune. For en mindre kommune der det skjer en type hendelse som trigger hele kommuneledelsen så vil det være helt klart vesensforskjeller. Det er veldig betinget på hvilken type hendelse.</p> <p>Eks</p> <p>Bare ta siste dagers hendelse: den svenske kommunen som hadde hun jenta som forsvant. Kommunen der den går i stå, med hensyn til at den daglige håndteringen vil stoppe opp, og veldig mye vil konsentrere om hendelsen. Alt fra det praktiske med å organisere leteaksjon, så kommer det her funnet, og så er det media. Det er klart at ordføreren sitter ikke utenfor en mikrofon de siste tre, fire dagene pga hendelsen.</p> <p>Eks</p>	<p>Ja det er det jo. En krise kjennetegnes ofte som at det kreves raskere beslutningsprosesser, og så kreves det raskere tempo i det hele tatt. Du må på en måte gire opp hele organisasjonen.</p>	<p>Ja raskere beslutninger, blant annet.</p>		<p>Ja det er jo det [vesensforskjeller]. Det avstedkommer litt andre reaksjoner og litt andre å forholde seg til, fordi de driver ute og evt. er rammet av en hendelse. Så det er det jo nødt til å bli. Men tanken er jo at de enkelte stedet skal kunne klare å opprettholde driften sin og klare å ivareta den hendelsen som gjør at driften kan gå rimelig normalt.</p> <p>Altså en skole f.eks hvor det skjer et dødsfall eller plutselig ulykke må jo likevel kunne klare å drive skole. Men det er mulig at de må gjøre tiltak akkurat når det har skjedd. For på en måte å ivareta den reaksjonen hos barn og..</p>	<p>Det som vi vel har sett på som den mest kritiske er vel den informasjonsbiten. Altså det informasjonstrykket fra presse, media og publikum blir et helt annet.</p>	<p>Altså vi snakker om den daglige driften. Det skjer jo hele tiden noe med den daglige driften, det kan være på boliger, på sykehjem, det kan være over alt, på skoler og sårne ting. Som kriser, det kan jo være flom som kan ramme hele befolkningen på en måte, eller det kan være en form for, det kan være ved flom at renseanleggene ikke klarer å ta unna, kanskje du har overvann og farer for bakterier og sårne ting.</p> <p>I dag så er folke veldig forskjellig på hva de definerer som en krise. Vi skiller i hvert fall mellom det at en ting som. Vet ikke hvilket eksempel jeg skal bruke. I 2002 så tok vi en ros analyse i kommunen som omfatter liksom kommunens befolkning, scenario at en demning går opp i</p>	<p>Det er klart det gjør det [finnes vesensforskjeller mellom dgl og krise]. For i en krise situasjon må du nok kaste om og tenke en del annerledes. Også kan du ikke fortsette den daglig driften på daglige små ting. Da er det den krisen som er saken, men innenfor det fagområdet som eier krisen.</p>	<p>ja selvfølgelig, litt avhengig av hvilken krise vi står ovenfor. En del ting kan være veldig akutt i en krise situasjon og kan få veldig stor betydning for flere, sårn at det blir jo. Alvoert rundt det blir noe annet enn til vanlig.</p>

VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
	<p>En helt annen type hendelsen hvor mange kommuner involveres, vil det ikke være fokuset på den enkelte kommune, men der også vil det være store omorganiseringer eller ulikheter i forhold til daglig drift, normalsituasjon og en krisehåndtering.</p> <p>Etter å ha vært såpass lenge inne i beredskapsarbeid så ser jeg at mye mediefokus har en ekstrem påvirkning på håndtering av en hendelse, og hvilket merarbeid det medfører for en kommune.</p> <p>Oslo kommune har en helt annen, der skjer det småhendelser hele tiden, det er et helt annet apparat. Men en liten kommune på vestlandet, berøres av en større ulykke når tre ungdommer dør i en trafikkulykke. De er ikke drillet på det, har ikke øvd på det. Det har ikke vært en så stor hendelse som har trigget så stor del av kommunen. Og da tenker jeg at det vil være store endringer i hvordan de organiserer seg. De må ta mye mer på sparket og det blir mye mer ad hoc preget.</p>						reservervannkilden. Hvilke konsekvenser får det for kommunen som samfunn.		
Organisasjons endrings betydning	<p>På prinsippet generelt vil det kanskje ha en negativ innvirkning for du endrer struktur og folk blir litt usikre på hva som blir deres rolle og funksjon. Men det kan hende at det endres til det bedre på sikt.</p> <p>[på samfunnsnivå] Ja det vil det helt klart være. For det at bare noe så banalt som en kriseplan som beskriver en organisering ikke bare i egen virksomhet men kanskje involverer andre virksomheter. Plutselig så er verden rundt deg endret slik at den ikke gjelder lenger. De ressursene du trodde du hadde er ikke der lenger, for det er noen andre som disponere de.</p> <p>Vi merker jo også her i dsb at ved hvert nytt regjeringsskifte-sektoransvaret til de ulike dep flyttes jo hele tiden, man får nye dep og andre slæes sammen og det er nye endringer. Det er klart at i en større nasjonal krise eller hendelse så kan noen av disse omorganiseringene medføre litt usikkerhet: - hvem var det nå som hadde ansvaret, - hvilket direktorat, - hvilken etat er det som. Så hvis ikke man oppdaterer sin egen virksomhet på endringene gjennom planverket, så kan det medføre en usikkerhet.</p>	<p>Dep endrer organisasjon stort sett i når vi flytter ansvarsområde- en endring av dep. strukt. F.eks., hvor man flytter et ansvar fra et dep. til et annet. Og det, det som slår meg er at det tar utrolig lang tid for å innarbeide nye ansvarsområder i dette arbeidet, med forholdet til beredskap, ingen planverk ingen ting, det tar lang tid før det dokumenteres. Men hvorvidt det har sammenheng med LP er litt vanskelig å si.</p>	<p>Det som kanskje kunne være på omorganiseringer er konkurranseutsetting og privatisering. Hvor noen kanskje har sovet litt i timen når disse privatiseringene og konkurranseutsettingene er blitt gjort, for man har glemt å legge beredskapselementer som et krav.</p> <p>Så hvis jeg prøver å lande den litt så tror jeg ikke omorganisering er noen trussel sånn sett. Det er ikke så store omveltninger. I hvert fall ikke i det offentlige.</p>	<p>Vi er i hvert fall blitt bedre til å tenke konsekvensutredning når vi gjør organisasjonsendringer. Men jeg skal ikke påstå at vi er flinke til å tenke hva vi skje i en krisesituasjon hvis vi nå endrer på organisasjonen, med mindre tilfeldigvis vi kommer inn på temaet i konsekvensutredningen.</p> <p>Organisasjonsendringer kan fort gi noen uønskede virkninger på kriseberedskap. Eks:Kommunen hadde det vi kan kalle for en infotjeneste. Den bestod av servicetorget skrankepersonell, sentralbordet, trykkeri og kommunikasjonsfolk. Det var en nøkkellavdeling i forhold til kriseberedskap. Så ble det besluttet at vi skulle ha fokus på Internett og sånt, så derfor så skilte de ut kommunikasjonsfolka i en bitte liten avdeling, helt for seg selv, utenom alt annet. Så skulle de finansieres spesielt fordi de skulle ha noe, på mange måter få fart på kommunen som elektronisk kommunikator. Igjen så sitter litt sånn skadeskutt sentralbord, og kommunikasjon har fokus på primær oppgavene de er tildelt, og har ingen buffer å spille på, de blir sårbare på økonomi og på personell, og lederne kommer på et lavere nivå, og har mindre overordnet</p>	<p>Viktig å ha fokus på det. Men vi prøver jo å legge opp planverket vårt etter funksjoner, mer enn etter tjenester og hvordan organisasjonen ser ut. Så planverket vårt er langt på vei funksjonsstyrt. Altså vi vet jo hvem som bekler funksjonene. De funksjonene vil vi ha i f.eks. kriseledelse og sånne ting.</p> <p>...</p> <p>Eks Ta eksempelet GIS. Så har vi jo lagt inn den funksjonen nå, og bekles av en mann som er god på det. Nå i forhold til ROS analyser så lager vi den rundt temakart, altså aktuelle hendelser. Så han blir jo veldig sentral i kriseledelsen.</p> <p>Så det med funksjon og tjeneste er det vi går etter mer enn å tenke en fastlåst org.</p>	<p>Enhver org endring, når du skifter folk innebærer at det er en periode med famling og usikkerhet, og hvis du har hatt en nylig org.endring eller byttet folk i stilling, kanskje vel så mye. At du får nye folk inn, så vil du ha en lavere kompetanse til du har fått gjennomført en øvelse eller to, eller har hatt en krise. Men org endring i seg selv tør jeg ikke svare på.</p>	<p>[kommentar som informanten glemte å si under intervjuet og som ble presisert etterpå]: Før var det mye mer stabilt i de ulike kommunene. Nå har vi mye utskiftning og turn-over som bidrar til at fokuset på beredskapen og planverket er spesielt viktig.</p>	<p>Når det gjelder store org.endringer så har vi som alle andre kommuner vært igjennom de endringer. Vi har hatt pyramide, vi har hatt flatstruktur. Nå er vi på vei til å bygge en pyramide igjen. Men fortsatt så går det jo på at, ledelsen er jo den samme</p> <p>Det som påvirker beredskapsarbeid er all den omleggingen som er av offentlig virksomhet, at det blir egne aksjeselskaper og at det kanskje blir egen A/S er.</p> <p>Det ser vi jo når det gjelder for eksempel strømmettet. Da har man plutselig veldig mange flere aktører å forholde seg til, enn man hadde før. Så sånn sett påvirker det beredskapsarbeidet.</p>	<p>jo for at jeg ser jo at det er jo et forholdsvis tungt apparat og endre på, men jeg ser jo og at dette beredskapsforumet som på en måte puster litt i nakken på alle i forhold til beredskap, slik at ikke det, for det er fort gjort at den daglige dult tar all vår tid, og så skyver mann disse tingene til side og tilside. Men gjennom denne møtetilnærmingen vi har her, så får man nok et lite puster i nakken, en liten påminnelse om at vi må også ta med oss det, på bs. Det er klart at når du har en kjent organisasjon så går det lettere etter hvert for du tilegner deg jo dette etter hvert og får det litt mer under huden. Når du har vært med på det noen ganger, i forhold til at du får disse endringene så er det nye folk og nye linjer, så sett i det lyset så er det klart at organisasjonsendringer vil også påvirke beredskapen</p>

**VEDLEGG 5 KATEGORISERING AV INTERVJU.**

Større deler av innholdet er tatt vekk i dette dokumentet av hensyn til informantene

Informant	DSB	DSB	DSB	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune	Kommune
				fokus, og blir fjernere fra toppledelsen.					

